



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

## **Integrity Risk Assessment in Public Procurement in Thailand**

A Priority Framework for Public Procurement Integrity Reform

**การประเมินความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย**  
กรอบการดำเนินงานที่สำคัญในการปฏิรูปธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

**พฤษภาคม 2558**

**แปลโดย คณะทำงานมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร.....	1
1. บทนำ .....	9
2. วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการ .....	11
3. การประเมินการบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในต่างประเทศ.....	13
4. ขอบเขตและนิยาม .....	20
5. ผลกระทบจากการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ – ค่าความเสียหาย และผลกระทบเชิงลบอื่น ๆ .....	23
6. การประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย .....	25
- เสาหลักที่ 1 : กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง.....	26
- เสาหลักที่ 2 : โครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร .....	34
- เสาหลักที่ 3 : ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด .....	37
- เสาหลักที่ 4 : โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง ความซื่อตรงและ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง .....	42
7. มุมมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของไทย .....	49
8. การเชื่อมโยงความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล โดยการวิเคราะห์จุดอ่อนของระบบ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย .....	54
9. การพัฒนากลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล.....	64
10. ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ ในบริบทของประเทศไทย.....	66

### ภาคผนวก

1. แนวทางการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ..... ก-1
2. สรุปการอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล  
ในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของไทย..... ข-1

## บทสรุปผู้บริหาร

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต : การป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐมีวัตถุประสงค์ใน การดำเนินการประเมินความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทย โดยอาศัยวิธีการและหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานสากล รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ที่ได้มีการปรับปรุงวิธีการประเมินให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยทั้งในด้านการเมือง อำนาจหน้าที่ กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย การดำเนินโครงการในครั้งนี้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) โดยได้รับความร่วมมือจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) และภาคเอกชนในนามขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization of Thailand: ACT)

### แนวทางในการดำเนินงานโครงการ

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต : การป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

**1. การทบทวนกรอบเสาหลัก 4 เสาหลัก (Four Pillars) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่**

- 1) กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
- 2) กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร
- 3) ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด
- 4) โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้างความซื่อตรงและความโปร่งใส

แนวทางการวิเคราะห์นี้ได้พัฒนาขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และ ธนาคารโลก (World Bank) เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินมาตรฐานและประสิทธิภาพการทำงานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ประยุกต์ใช้แนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวกับการประเมินความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย และอ้างอิงจากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญจาก UNDP ในการประเมินความเสี่ยงด้านการคอร์รัปชันของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ผ่านมา

## 2. การกำหนดแนวทางในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- 1) การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- 2) การจัดทำรายละเอียดแสดงระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชัน อาทิ สัญญาณที่บ่งบอกถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)
- 3) การกำหนดมาตรการในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล
- 4) การกำหนดกรอบความสำคัญในการลดระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อาทิ วาระในการปฏิรูปธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในส่วนของแนวทางการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ (A Guideline for Mitigating Specific Integrity Risk in the Procurement Process) จะนำเสนอเพิ่มเติมในส่วนของภาคผนวก 1

วิธีการวิเคราะห์เพื่อจัดทำคู่มือ/แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐดังกล่าว ยังประกอบไปด้วย การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย อาทิ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวแทนภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่กำกับและดูแลกลไกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการทบทวนและวิเคราะห์กฎระเบียบ กระบวนการและกลไกของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งรายงานและสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งการจัดประชุมเพื่อยืนยันผลการวิเคราะห์เบื้องต้น โดยจัดให้มีการอภิปรายจากนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย<sup>1</sup> ในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2558

การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐเป็นการส่อเจตนาในการทุจริตและทำให้เสื่อมเสียศีลธรรม เพิ่มต้นทุนการดำเนินงานภาครัฐ ทำให้ภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง และทำให้เกิดการบิดเบือนสภาพการแข่งขันและกลไกตลาด ซึ่งกลายเป็นปัจจัยความเสี่ยงที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อพื้นฐานในพัฒนาการของสังคม โดยในปี พ.ศ.2556 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความ

<sup>1</sup> ผู้ร่วมอภิปราย ประกอบด้วย นางสาวชุนหจิต สังข์ใหม่ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมันตร์ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ดร. บัณฑิต นิจถาวร กรรมการผู้อำนวยการ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) Ms. Elodie Beth, Regional Advisor on Anti-corruption, UNDP Asia and the Pacific Regional Centre และ Mr. Peder Blomberg, Senior Adviser in Public Procurement

โปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) เกี่ยวกับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ในลำดับที่ 102 จาก 177 ประเทศ สอดคล้องกับการจัดอันดับขององค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ในด้านธรรมาภิบาลในเชิงลบของประเทศไทย ถึงแม้ว่าภาพลักษณ์ในด้านการแข่งขันของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ จะอยู่ในเกณฑ์ที่ดี นอกจากนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นในปี พ.ศ. 2553 ยังแสดงให้เห็นว่าระดับความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยที่สื่อถึงการทุจริตอยู่ในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด<sup>2</sup> ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลจะพบได้ทั่วไปในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทยสืบเนื่องมาจากผลประโยชน์มูลค่ามหาศาลของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคเอกชน

## ผลการศึกษาและประเด็นสำคัญที่พบ

### 1) กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมกลไกและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งระบบ มีเพียงกฎระเบียบปฏิบัติที่ว่าด้วยกิจกรรมและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐโดยอาศัยกฎระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดความเสี่ยงจากการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างแยกส่วนกันแทนที่จะมีการดำเนินการอย่างสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ขาดการบังคับใช้ระเบียบปฏิบัติที่เข้มงวดหรือมีการบังคับใช้อย่างไม่ทั่วถึง ขาดความชัดเจนในวิธีปฏิบัติต่อภาคเอกชนผู้เข้าร่วมเสนอราคา ขาดกลไกในการป้องกันความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้าง และการเปิดโอกาสให้มีการใช้ข้อยกเว้นและดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรม จึงทำให้กรอบระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของต่างประเทศ อาทิ UNCITRAL Model Law on Public Procurement, the Government Procurement Agreement (GPA) under the WTO และ The European Directives on Public Procurement

### 2) กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร

ศูนย์กลางหลักของกลไกการควบคุม พัฒนา และสนับสนุนระบบการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากรอบโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบระบบจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐทั้งหมดของประเทศไทยจะพบว่าขาดความชัดเจนในการกำหนดนโยบายและกลไกการประสานงานในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่ากรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลภาพรวมของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่กรมบัญชีกลางก็มีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรและศักยภาพในการสนับสนุนการบังคับใช้ออกกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

<sup>2</sup> Combating procurement conspiracies: some lessons from Thailand. Sirilaksana Khoman, 2011.

กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ ในขณะที่บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ก็ยังขาดความชัดเจนในเชิงนโยบาย ทำให้ในทางปฏิบัติมีการทับซ้อนในความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานทั้งสอง และส่งผลให้ขาดกลไกในการให้คำปรึกษาที่มีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างองค์กรของรัฐที่เป็นอยู่ในขณะนี้

### 3) ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด

รูปแบบหลักของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย คือ การกำหนดให้ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auctions) ทั้งในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าในการจัดหาสูงกว่าเกณฑ์วงเงินที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการจัดทำราคากลาง (Reference Price) เป็นกลไกในการประมาณมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในทางปฏิบัติราคากลางได้กลายเป็นเพดานราคาสูงสุดในการยื่นประมูล ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการและกลไกดังกล่าว รวมทั้งประโยชน์ที่ได้รับอย่างแท้จริงในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อีกด้านหนึ่ง ระบบจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทยจะให้ความสำคัญต่อราคาประมูลที่ต่ำที่สุด ซึ่งส่งผลต่อความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นต่อสินค้าหรือบริการที่ได้รับอาจมีคุณภาพต่ำลง ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้งานสินค้าหรือบริการลดลง รวมทั้งความน่าสนใจต่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของภาคเอกชนก็ลดลงเช่นกัน จากการเก็บข้อมูลของคณะผู้ดำเนินการศึกษาพบว่าในระบบราชการของไทยขาดการยอมรับในวิชาชีพการจัดซื้อจัดจ้างและขาดการสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่พัสดุ ประเด็นที่น่าสนใจคือ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน และมีเจ้าหน้าที่ทางการดูแล แต่ก็ยังพบว่าสภาพตลาดของสินค้าหลาย ๆ ชนิดของประเทศไทยมักจะถูกผูกขาดโดยผู้ค้าไม่กี่ราย ตลอดจนยังมีการร่วมมือกันของผู้ค้ารายใหญ่ในการกำหนดราคา รวมถึงการฮั้วประมูลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

### 4) โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง ความซื่อตรงและความโปร่งใส

การศึกษาในครั้งนี้ ยังครอบคลุมถึงฟังก์ชันพื้นฐานของโครงสร้างในการควบคุมที่ใช้ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์กลไกและกระบวนการพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย อาทิ การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบจากภายนอก การควบคุมด้านการเงิน กลไกในการต่อต้านทุจริต และการรับเรื่องร้องเรียน โดยผลการศึกษาพบว่า กลไกการตรวจสอบจากภายนอกจะมุ่งเน้นการตรวจสอบการปฏิบัติว่าเป็นไปตามกฎระเบียบ (compliance) ที่กำหนดไว้หรือไม่ มากกว่าการตรวจสอบผลการดำเนินงานของการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งพบข้อบกพร่องในการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ผลการศึกษาเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องร้องเรียนนั้นยังพบว่า แม้จะมีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนอยู่ แต่มีข้อร้องเรียนจำนวนไม่มากนักที่ได้รับการจัดการผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน ในส่วนของยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชัน ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลและโครงสร้างของหน่วยงานในการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบในการต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น กฎระเบียบที่ว่าด้วย

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ กลไกการรับแจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน (Whistle-blower) ซึ่งจะมีอยู่ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย หากมีการเพิ่มแนวทางการป้องกันการทุจริตให้มากขึ้นก็จะช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ดีขึ้น ในส่วนของภาคเอกชนก็มีการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันเช่นกัน และพบวิธีการที่ประสบความสำเร็จ อาทิ ระบบรับรองธรรมาภิบาล (Integrity Certification System) และ ระบบข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Agreement)

ในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานหลักในการต่อต้านคอร์รัปชัน 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช) และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งหน่วยงานทั้งสองได้รับการสนับสนุนในด้านทรัพยากรอย่างเต็มที่ในการสืบสวนการทุจริตแต่ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีอำนาจตัดสินความผิดและลงโทษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการคอร์รัปชันมักจะมีขอบเขตการดำเนินงานที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดสภาวะการแบ่งแยกขอบเขตการดำเนินงานและทำให้ความพยายามในการต่อต้านการคอร์รัปชันไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังเห็นได้จากกรณีคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างมีสูงถึง ร้อยละ 60-70 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด (ประมาณ 10,000 เรื่องต่อปี) แต่มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ที่ส่งผลให้เกิดการลงโทษทางวินัยและมีเพียงไม่กี่คดีที่นำไปสู่การดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายควรให้ความสนใจกับการประสานงานกันในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของระเบียบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างกับระบบการกำหนดราคากลางซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งรัฐบาลควรให้ความสนใจและเป็นผู้กำหนดหลักการในเชิงนโยบาย นอกจากหน่วยงานหลักทั้งสองแล้ว ยังมีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เพื่อดำเนินภารกิจทั้งการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการไปพร้อมกัน เป็นการบูรณาการงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันกับงานคุ้มครองจริยธรรม ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 ให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 35 แห่ง ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

จากการสัมภาษณ์ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการจัดทำแบบสอบถามกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่พัสดุและองค์กรภาคเอกชน พบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักมีความเห็นความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิเคราะห์ของคณะผู้ดำเนินการศึกษานี้ นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและกรอบโครงสร้างขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทย



## ภาวะเสี่ยงและตัวบ่งชี้ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

ปัญหาที่พบอย่างแพร่หลายในเรื่องที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทย ได้แก่ การฮั้วประมูล การติดสินบนเจ้าหน้าที่ และการคอร์รัปชันในเชิงระบบ ซึ่งสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ ด้วยมุมมองดังกล่าวนี้ ผู้ดำเนินการศึกษาจึงได้นำข้อมูลประเด็นภาวะที่มีความเสี่ยงที่ค้นพบมาทำการศึกษาวิเคราะห์ความเชื่อมโยง (Mapping) และนำเสนอให้เห็นถึงตัวบ่งชี้ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทย และนำเสนอในรายงานฉบับนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลของคณะผู้ดำเนินการศึกษาพบว่า ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของระบบการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐส่วนใหญ่เกิดจาก

- การขาดความสอดคล้องกันระหว่างกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- การออกแบบระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auctions) และระบบการกำหนดราคากลาง
- การขาดความสามารถในการดำเนินงานและความเป็นมืออาชีพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ
- การขาดสภาพการแข่งขันในการประมูลของสินค้าและบริการบางกลุ่ม
- ความบกพร่องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายบริหาร การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ
- การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันและการกำกับดูแลการแข่งขัน ซึ่งนับเป็นช่องโหว่ที่สำคัญเรื่องหนึ่งในประเด็นด้านกรอบโครงสร้างองค์กรในการดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

ตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) สามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และอาจเป็นเหตุที่นำไปสู่การสืบสวนในรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ซึ่งจะได้นำเสนอตัวอย่างของตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) ต่อไปนี้

ในส่วนของแนวทางการลดความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ (Guideline for Mitigating Risks in the Procurement Process) จะนำเสนอเพิ่มเติมต่อไปในส่วนของภาคผนวก 1

## ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

การดำเนินการในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการใด ๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทย จำเป็นต้องดำเนินการให้ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในภาพรวม โดยพิจารณาถึงบริบททั้งหมดที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของ

ประเทศไทย ตามที่ได้กล่าวไว้ในรายงานแล้วว่า การฉ้อโกง ฉ้อฉล หรือการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐนั้น ไม่สามารถดำเนินการแยกส่วนเป็นการเฉพาะได้เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ของสังคม ในความเป็นจริงปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นสถานการณ์โดยรวมของประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการรณรงค์ขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีทัศนคติในการต่อต้านคอร์รัปชันทุกรูปแบบ และไม่ยอมรับการคอร์รัปชันในทุกกรณี โดยระดมกำลังร่วมกันในการปฏิรูปวัฒนธรรมและแนวทางการปฏิบัติ ทั้งในทางการเมือง การบริหารงานภาครัฐ และภาคธุรกิจ ของประเทศไทย

การยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องและเป็นระบบโดยอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การยกระดับธรรมาภิบาลในรูปแบบแผนปฏิบัติการต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดแย้งกับเป้าหมายเชิงนโยบายของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ต้องมุ่งเน้นหลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Value for Money) และหากสามารถผลักดันให้การปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐดำเนินไปสู่เป้าหมายสูงสุดในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินงานอย่างโปร่งใสเชื่อถือตรงควบคู่ไปกับการยึดหลักความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Value for Money with Integrity) ด้วย ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อควรพิจารณาที่สำคัญในการกำหนดแนวนโยบายทั่วไปและการดำเนินการที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของประเทศไทยในอนาคต มีดังต่อไปนี้

1. พัฒนาและนำกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความทันสมัย และเชื่อมโยงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติที่ดีในสากล
2. พัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลและบริหารจัดการด้านการพัสดุภาครัฐ การกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ มาตรฐาน หลักเกณฑ์ การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุภาครัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่จะปรับปรุงใหม่
3. พัฒนาระบบ e-Procurement อย่างต่อเนื่อง
4. พิจารณาทบทวนความเหมาะสมในการบังคับใช้วิธีการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auctions)
5. ออกแบบการใช้ระบบราคากลางใหม่ และเปลี่ยนแนวคิดในการกำหนดราคากลางที่ปัจจุบันมุ่งให้ความสำคัญต่อการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการที่มีราคาต่ำที่สุดเพียงอย่างเดียว
6. พิจารณานำระบบการรวมซื้อรวมจ้าง (Centralised purchasing arrangements) และกรอบข้อตกลง (Framework Agreements) มาใช้เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

7. พิจารณานำกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Competition Law) ที่มีความทันสมัยมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขันที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เกิดการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม
8. พิจารณาให้มีการประชุมหารือ และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
9. สนับสนุนและลงทุนในการสร้างมืออาชีพ และแนวทางการเจริญเติบโตในวิชาชีพ สำหรับผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยพัฒนาศาสตร์ในระดับประเทศเพื่อพัฒนาอาชีพและทักษะที่เกี่ยวข้องให้กับบุคลากรผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง
10. พัฒนากลไกการพิจารณาข้อร้องเรียนและการเยียวยาให้ปรากฏภายใต้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่จะปรับปรุงในอนาคต
11. จัดทำแนวทาง/รายการตรวจสอบให้สมบูรณ์และนำมาใช้เพื่อการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ
12. ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และจรรยาบรรณ (Code of Conduct) รวมถึงการสร้างกลไกให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้และปฏิบัติได้จริง ทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน
13. ผลักดันให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ระหว่างหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและเอกชนให้มากขึ้น
14. เพิ่มความโปร่งใสและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้มากขึ้น
15. จัดให้มีการประชุมเสวนาเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก
16. พัฒนาระบบตัวบ่งชี้ความเสี่ยงที่สะท้อนถึงลักษณะที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ (Red Flags) ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณให้เห็นถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีความผิดปกติ
17. พิจารณาการประยุกต์ใช้กลไกการกำกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่นเดียวกับระบบของสหราชอาณาจักรในการทบทวนการทำงานระหว่างกระบวนการหลัก (UK Gateway Review Procedure) โดยให้มีผู้วิจารณ์อิสระจากภายนอก และผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

## 1. บทนำ

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต : การป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: United Nations Development Programme) กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ภายใต้ความร่วมมือจากสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเป็นจุดที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทุจริตและคอร์รัปชัน เป็นกิจกรรมที่มีธุรกรรมเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นจำนวนมากโดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นจุดที่มีแนวโน้มที่จะเกิดความผิดปกติของกระบวนการและการหาประโยชน์ส่วนบุคคล จากสถิตินานาชาติพบว่ามูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉลี่ยจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10-20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม<sup>3</sup> ภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) และมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 30 ของงบประมาณประเทศ (ความแปรปรวนของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะแปรผันตามงบประมาณและนโยบายของรัฐบาล) ดังนั้นประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อภาพพจน์ของประเทศ แต่ก็เป็นที่น่าเสียใจว่ามีหลายประเทศที่มีการคอร์รัปชันและกลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญถึงแม้ว่าระดับความรุนแรงจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนับเป็นปัจจัยความเสี่ยงที่สำคัญต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงเกินความเป็นจริง บั่นทอนประสิทธิภาพและกลไกการแข่งขันในตลาดรวมทั้งคุณธรรมและจรรยาบรรณของสังคมในภาพรวม การคอร์รัปชันจึงมีผลกระทบในแง่ลบต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคม<sup>4</sup> ในทางการเมืองคอร์รัปชันจะบั่นทอนคุณภาพของประชาธิปไตยและผลการดำเนินงานของรัฐบาลและส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อสถาบันทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ คอร์รัปชันจะเป็นตัวถ่วงการพัฒนาและเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ในด้านสังคมการคอร์รัปชันจะสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นและก่อให้เกิดการแบ่งแยกของสังคม

ในปี ค.ศ. 2013 ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน โดย Transparency International ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 102 จากทั้งหมด 177 ประเทศ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2014 มีการปรับปรุงขึ้นจน อยู่ในอันดับที่ 85 แต่คะแนนโดยรวมดีขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 35 คะแนนเป็น 38 คะแนนจาก 100 เช่นเดียวกับดัชนีการบริหารและความเสี่ยงที่ประเมินโดยองค์กรระหว่างประเทศก็แสดงให้เห็นถึงปัญหาในด้านธรรมาภิบาลของประเทศไทยถึงแม้ว่าดัชนีในด้านศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในลำดับที่ดี จากผลการสำรวจความคิดเห็นเมื่อปี ค.ศ. 2010 ผลการสำรวจแสดงให้เห็นถึงความไม่ถูกต้องในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งอยู่ใน

<sup>3</sup> Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z. OECD 2007

<sup>4</sup> Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Members States: A Comparative Review; SIGMA Paper No. 36, 2006.

อันดับที่สูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>5</sup> ความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปได้ตั้งแต่ความผิดพลาดในกระบวนการจนถึงการคอร์รัปชัน การฉ้อในการประมูล หรือการจัดสรรทรัพยากรของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งความเสี่ยงเหล่านี้จะพบได้ทั่วไปในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย เนื่องจากมูลค่ามหาศาลของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและแนวทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การขาดธรรมาภิบาลในการได้มาซึ่งสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐส่งผลเสียเชิงลบต่อการให้บริการสาธารณะที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อาทิ สัญญาที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพ ด้านการจัดการน้ำ และการจัดการการศึกษา เป็นต้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการในด้านรายได้จากกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง แต่จากรายงานของธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2012 ระบุว่าความยากลำบากคุณภาพการให้บริการสาธารณะของประเทศไทยจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่งผลให้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับในการให้บริการสาธารณะในส่วนอื่น ๆ ของประเทศนำไปสู่ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เท่าเทียมกัน<sup>6</sup>

รัฐบาลไทยได้มีมาตรการทั้งในด้านกฎหมายและโครงสร้างการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยความพยายามล่าสุดคือการจัดตั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการประมูลและการพิจารณาผู้ชนะ รวมทั้งในฝั่งของภาคเอกชนได้มีการเริ่มใช้ระบบประกาศนียบัตรธรรมาภิบาลและการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน (Due diligence) เพื่อที่จะลดความเสี่ยงของการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามที่แก้ไขปัญหาแต่การคอร์รัปชันยังคงปรากฏอยู่ อาทิ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะอย่างไม่ถูกต้อง การฉ้อประมูลระหว่างบริษัทต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญญาการว่าจ้างจากหน่วยงานภาครัฐ โดยความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลจะปรากฏอยู่ในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เริ่มตั้งแต่การจัดทำโครงการและงบประมาณ ตลอดจนการประมูลและการพิจารณาผู้ชนะการประมูล จนกระทั่งการจ่ายเงินงวดสุดท้ายตามสัญญา

หากสังคมนั้น ๆ มีแนวโน้มในการคอร์รัปชัน หลักฐานที่แสดงถึงการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเป็นกระจกสะท้อนถึงระดับของการคอร์รัปชันในสังคมโดยทั่วไปของสังคมนั้น ๆ ดังนั้น ในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะไม่สามารถแยกออกจากการความพยายามส่งเสริมธรรมาภิบาลของสังคมที่ครอบคลุมในทุกมิติของการดำเนินชีวิต ซึ่งความจริงนี้จะทำให้เห็นถึงข้อจำกัดของความพยายามและความสำเร็จของการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นที่

<sup>5</sup> Combating procurement conspiracies: some lessons from Thailand. Sirilaksana Khoman, 2011

<sup>6</sup> See <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/10/thailand-public-finance-management-review-report>

จะต้องมีมาตรการและยุทธศาสตร์ในระดับชาติในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## 2. วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการ

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ การประเมินการบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล (Integrity Risk) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยโดยอาศัยวิธีการประเมินที่อ้างอิงมาตรฐานสากลและประสบการณ์จากการดำเนินงานที่ผ่านมาในหลาย ๆ ประเทศแต่ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานบางส่วนให้เหมาะสมกับบริบททางการเมือง กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ และโครงสร้างการดำเนินงานของประเทศไทย โดยการดำเนินการในโครงการนี้เป็นการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และเจ้าหน้าที่ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการรวบรวมข้อมูลและให้ข้อสังเกตในการกำหนดแนวทางการประเมินความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล พร้อมทั้งผสมผสานกับวิธีการดำเนินงานที่เป็นเลิศ (Best Practice) ในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โดยวิธีการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวจะอ้างอิงจากการประยุกต์กรอบเสาหลัก 4 ด้าน (Four Pillars) ที่อ้างอิงจากธนาคารโลกและองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้แก่

1. กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ
2. กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร
3. ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด
4. โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง kejueness และความโปร่งใส

โดย UNDP ได้ประยุกต์และปรับปรุงหลักการดังกล่าวในประเด็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่ง UNDP ได้ตีพิมพ์รายงานที่เกี่ยวข้องกับผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกลุ่มการบริการสาธารณะหลัก<sup>7</sup> อาทิ กลุ่มสาธารณสุข และกลุ่มการศึกษา

### กิจกรรมหลักของโครงการมีดังต่อไปนี้

- การทบทวนกฎระเบียบและหลักการของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>7</sup> [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/fighting\\_corruptioninthehealthsector.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/fighting_corruptioninthehealthsector.html)

- การทบทวนความคิดเห็นและข้อสังเกตของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) อาทิ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และนักวิชาการ
- การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องหลัก
- การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงรวมทั้งการวิเคราะห์ผลการประเมินความเสี่ยงเบื้องต้น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย
- การสำรวจทัศนคติกับผู้เกี่ยวข้องโดยการจัดทำแบบสอบถาม ทั้งหน่วยงาน อาทิ ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและนักวิชาการ และองค์กรอิสระ เพื่อใช้ในการสอบทานผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงของในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยและวิธีการประเมินเสี่ยงที่ถูกพัฒนาขึ้น

**เนื้อหาของรายงานฉบับนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อหลักดังต่อไปนี้**

- ภาพรวมของวิธีการวัดผลความสูญเสียจากการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ขอบเขตและคำจำกัดความของความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- การวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยโดยอ้างอิงกรอบเสาหลัก 4 ด้าน (Four pillars)
- การวิเคราะห์ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหลัก
- การวิเคราะห์จุดอ่อนต่อความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย
- ภาพรวมระดับชั้นความเสี่ยง อาทิ การบ่งบอกระดับความเสี่ยง
- ตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงสัญญาณอันตราย
- กรอบลำดับความสำคัญในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล รวมทั้งแนวทางในการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในส่วนของแนวทางการลดความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ (Guideline for Mitigating Risks in the Procurement Process) จะนำเสนอเพิ่มเติมต่อไปในส่วนของภาคผนวก 1



## ทีมงานดำเนินโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต: การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

### โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

- Mr. Peder Blomberg อดีตที่ปรึกษาอาวุโสในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้โครงการ SIGMA ขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นผู้เขียนหลักของรายงานฉบับนี้
- นายขวัญวัฒน์ สุทธิธรรมากิจ เจ้าหน้าที่ UNDP ประจำประเทศไทย ผู้ดูแลดำเนินโครงการฯ
- Ms. Elodie Beth ที่ปรึกษาด้านการต่อต้านคอร์รัปชันประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

- นายนครเขตต์ สุทธิปริดา รองเลขาธิการ ก.พ.ร.
- นางกิตติยา คัมภีร์ ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ (นักพัฒนาระบบราชการทรงคุณวุฒิ)
- นางสาวผัสสพร นภาพรรณ ผู้อำนวยการกลุ่มหลักเกณฑ์และมาตรฐานการจัดส่วนราชการ
- รศ.ดร.ก้องกิติ พุสวัสดี ที่ปรึกษาดำเนินโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต: การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

### โดยได้รับความร่วมมือจาก

- นางสาวชุนหจิต สังข์ใหม่ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

## 3. การประเมินการบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ

องค์กรสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ อาทิ OECD สถาบันการเงินระหว่างประเทศ สหภาพยุโรป NGO (เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ) ได้พยายามผลักดันการการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารงานที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และได้พัฒนาแนวทางเชิงเทคนิคสำหรับผู้บริหารภาครัฐในการยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (บทที่ 2 ที่เกี่ยวกับแนวทางการป้องกัน โดยเฉพาะในเอกสารประกอบที่ 9 ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการจัดการการเงินสาธารณะ<sup>8</sup>)
- ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL)
- อนุสัญญาโออีซีดี ปี ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ
- ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การการค้าโลก<sup>9</sup>
- กฎระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรัฐสภายุโรป<sup>10</sup>
- เจ็อนไซด้านแรงงานของอนุสัญญาว่าด้วยสัญญาะหว่างรัฐกับเอกชน<sup>11</sup> โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ซึ่งองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้นำไปใช้และจัดทำเป็นเอกสารว่าด้วยเครื่องมือในการยกระดับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉพาะเอกสารดังต่อไปนี้

- 1) Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z (2007),
- 2) Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist (2008)
- 3) Guidelines for fighting bid rigging in public procurement

**อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (The United Nations Convention against Corruption: UNCAC)** นับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอันแรกที่ถูกนำมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชันทั่วโลก โดยได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติตามมติข้อ 58/4 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2003 และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2005 ซึ่งในปัจจุบันมี 122 ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้ โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้คือการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการถ่ายทอดเทคนิคในป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกัน และยังส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ ตามอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้กิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>8</sup> [http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

<sup>11</sup> <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

คอร์รัปชันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และได้กำหนดให้มีบทเฉพาะที่เกี่ยวกับการป้องกันการคอร์รัปชันไว้ด้วย อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญในการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามคอร์รัปชัน การติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันคืน ถือเป็นวิธีการใหม่ que สร้างสรรค์และไม่เคยปรากฏความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบนี้มาก่อน ตลอดจนความร่วมมือในด้านเทคนิคและวิธีการในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน การที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา UNCAC นั้น ทำให้ประเทศไทยจะถูกตรวจประเมินการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ UNCAC ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการถูกตรวจประเมินรอบแรก และในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งเป็นรอบการตรวจประเมินครั้งที่สอง การตรวจประเมินจะเน้นที่การดำเนินการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันคืน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) กำหนดให้แต่ละประเทศที่ได้ให้สัตยาบันดำเนินการตามความจำเป็นภายใต้หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของแต่ละประเทศในการกำหนดให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใส มีการแข่งขัน และมีเกณฑ์ในการตัดสินใจที่ชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างและนำไปสู่การป้องกันการคอร์รัปชันในที่สุด ซึ่งคุณสมบัติของระบบการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ควรมีคุณสมบัติอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- มีการประกาศข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสัญญาการจ้างที่ประกอบไปด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับการเชิญเข้าร่วมประมูล รวมทั้งข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสัญญาการจ้าง รวมทั้งการกำหนดเวลาในการยื่นประมูลที่เหมาะสมเพียงพอให้ผู้สนใจเข้าร่วมประมูล จัดเตรียมเอกสารข้อเสนอการประมูล
- การกำหนดเงื่อนไขล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมประมูลที่ควรประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล รวมทั้งการประกาศผลการประมูล
- การตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการพิจารณาข้อเสนอการประมูลโดยอ้างอิงการใช้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูลที่กำหนดขึ้นก่อนการยื่นประมูล
- การกำหนดกลไกการทบทวนกระบวนการประมูลอย่างมีประสิทธิภาพ การรับเรื่องร้องเรียน เพื่อให้มีผลทางกฎหมาย รวมทั้งการเยียวยาในกรณีที่เกิดความไม่ถูกต้องในกระบวนการประมูล
- มีกฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นการประกาศว่าไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งมีกระบวนการคัดกรองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละการประมูล ตลอดจนการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง

- มีระบบการประเมินผลการจัดซื้อจัดจ้าง มีระบบร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนที่ทันการณ์ รวมทั้งการเยียวยาที่เหมาะสมหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้
- ในกรณีที่เหมาะสมควรมีกฎไกในการคัดเลือกและพัฒนาทักษะบุคลากรที่จะดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการกำหนดคุณลักษณะของบุคคลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยเฉพาะในประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน

โดยในแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา UNCAC นั้นจะต้องพยายามผลักดันให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารการคลังสาธารณะ ควบคู่กับการปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดความถูกต้องเชื่อถือได้ของระบบบัญชี ธุรกรรมและรายงานทางการเงิน รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับรายได้และรายจ่ายของภาครัฐเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปลอมแปลงเอกสารเหล่านั้นได้

**กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยคณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ<sup>12</sup> (The UNCITRAL Model Law on Public Procurement: UML) ซึ่งได้เริ่มนำมาใช้ในปี ค.ศ. 2004 และได้มีการปรับปรุงในปี ค.ศ. 2011 โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นกฎหมายต้นแบบให้กับประเทศต่าง ๆ ในการประเมินและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง หรือนำไปประยุกต์ใช้ในกรณีในประเทศนั้น ๆ ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างหรือมีความต้องการที่จะปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย นอกจากเหตุผลที่กล่าวมานั้น ร่างกฎหมายต้นแบบของสหประชาชาตินี้ยังมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการเชื่อมโยงและสอดคล้องของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งการใช้ร่างกฎหมายต้นแบบดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายที่กล่าวมานั้น ทุก ๆ ประเทศสามารถจะนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ได้ ร่างกฎหมายต้นแบบนี้ไม่ได้ถูกออกแบบมาโดยอาศัยแนวทางของกฎหมายหรือประสบการณ์ของกลุ่มประเทศหรือประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ แต่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างแพร่หลาย นอกจากนั้นร่างกฎหมายต้นแบบยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจที่อ้างอิงกลไกตลาดมากขึ้น โดยร่างกฎหมายต้นแบบการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยร่างกฎหมายต้นแบบการจัดซื้อจัดจ้างได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกภายหลังการแยกตัวออกจากสหภาพโซเวียต รวมทั้งประเทศในแถบอื่น ๆ ของโลกที่ต้องการปรับปรุงกฎหมายและระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ทันสมัย**

**อนุสัญญาโออีซีดีปี ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ (รู้จักในชื่ออนุสัญญาการต่อต้านการติดสินบน)<sup>13</sup> เป็นพันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นในด้านอุปทานของการให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติในการดำเนินธุรกรรมของธุรกิจระหว่างประเทศ โดยประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้จะต้องกำหนดให้การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาล**

<sup>12</sup> [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html)

<sup>13</sup> Annual Report of the OECD Working Group on Bribery 2014, OECD

ต่างชาติถือเป็นความผิดทางอาญา ในปัจจุบันมีประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ 41 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่ม OECD จำนวน 34 ประเทศ และ อาเจนติน่า บราซิล บัลแกเรีย โคลัมเบีย ลัตเวีย รัสเซีย และแอฟริกาใต้ โดยมูลค่าการส่งออกของทั้ง 41 ประเทศรวมนี้มีสัดส่วนเกือบร้อยละ 80 ของปริมาณการส่งออกทั่วโลก ซึ่งประเทศเหล่านี้จะต้องดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเมื่อมีการกล่าวหาที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือว่าได้มีการเสนอหรือมอบสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติ รวมทั้งการลงโทษที่เด็ดขาด โดยอนุสัญญาได้กำหนดให้สามารถดำเนินคดีอาญาในส่วนบุคคลและนิติบุคคลได้ เมื่อมีการเกี่ยวพันของบุคคลที่สามกับการให้สินบน เช่น การที่บุคคลที่สามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติ อาทิ บุคคลในครอบครัว หุ่นส่วนธุรกิจ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบแทน ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่มีความผิดในประเทศนั้น ๆ

อนุสัญญาการต่อต้านการติดสินบนที่มุ่งไปสู่ระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันอย่างโปร่งใส นั้น จะเกิดขึ้นไม่ได้หากบริษัทหรือบุคคลยังมีการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศด้วยการติดสินบน เนื่องจากการติดสินบนจะบิดเบือนสภาพที่แท้จริงของตลาดและเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ ในวันนี้ประเทศที่ส่งออกสินค้าและการลงทุนส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมกับอนุสัญญาการต่อต้านการติดสินบนและได้เข้าเป็นคณะทำงานโออีซีดีเพื่อกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการติดสินบน ซึ่งคณะทำงานได้พยายามที่จะชักจูงให้ประเทศอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้เข้าร่วมในอนุสัญญา เข้าร่วมเป็นคณะทำงานและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา เพื่อให้ทุก ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติรูปแบบเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของทุก ๆ ประเทศ

ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการต่อต้านการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ (ข้อเสนอแนะการต่อต้านการติดสินบน) โดยได้เสนอชุดมาตรการต่อต้านการติดสินบนเพื่อให้ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ นำไปประยุกต์ใช้ โดยชุดมาตรการจะประกอบไปด้วยมาตรการการป้องกัน การตรวจสอบ การสอบสวน และการดำเนินคดีการร้องเรียนการติดสินบน เจ้าหน้าที่รัฐโดยบริษัทหรือบุคคลจากต่างประเทศ

ตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งคือ ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ควรมีการจัดทำกลไกการรับข้อร้องเรียน (whistler-blower) และมีการป้องกันให้ความปลอดภัยกับทั้งผู้แจ้งเบาะแสและพนักงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินจำนวนไม่มากนักที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อประสานงาน นอกจากนี้ยังแนะนำให้ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ กำหนดให้บริษัทของแต่ละประเทศมีการจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีมาตรฐาน และส่งเสริมให้ภาคธุรกิจของแต่ละประเทศนำโปรแกรมในด้านจริยธรรมในการดำเนินการและการต่อต้านการติดสินบนมาใช้ รวมทั้งส่งเสริมให้บริษัทห้ามการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อประสานงาน ในขณะที่เดียวกันคณะทำงานก็ได้จัดทำแนวทางในการจัดตั้งกลไกการป้องกันการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศสำหรับบริษัทที่ต้องทำธุรกิจในต่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดของข้อเสนอแนะในปี ค.ศ. 2009 คือ การพยายามดึงดูดให้ประเทศที่มีการส่งออกจำนวนมากหรือมีการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติมาก แต่ยังไม่เป็นภาคีของอนุสัญญาฯ เห็นความสำคัญของการต่อต้านการติดสินบน และนำเอาแนวทางของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างชาติในการดำเนินธุรกิจ

ระหว่างประเทศ รวมทั้งกลไกและข้อเสนอแนะไปประยุกต์ใช้และเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ตามอนุสัญญาฯ

นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะในการต่อต้านการติดสินบนนั้นจะรวมถึงแนวทางการดำเนินงานของบริษัทเอกชนด้วย โดยแนวทางการดำเนินงานจะให้ข้อมูลที่สำคัญในการป้องกันและตรวจจับการติดสินบนในต่างประเทศของการทำธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างกลไกการตรวจสอบภายใน กลไกด้านจริยธรรม และมาตรฐานการดำเนินงาน โดยเชื่อมโยงกลไกเหล่านี้กับระดับความเสี่ยงที่มีการประเมินอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำไปปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ รวมทั้งการมุ่งเน้นการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากผู้บริหารระดับสูงของบริษัทในการส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานการดำเนินงาน รวมทั้งผลักดันมาตรการการป้องกันและตรวจสอบการติดสินบน ควบคู่กับกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการต่อต้านการติดสินบน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นปีที่อนุสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้จนกระทั่งสิ้นปี ค.ศ. 2013 มีการลงโทษจากการถูกดำเนินคดีอาญาในการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศโดยแบ่งเป็นบุคคล 333 คน และนิติบุคคล 111 แห่ง ใน 17 คู่กรณี อย่างน้อย 87 คนได้รับการพิพากษาจำคุกจากการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ

จากรายงานประจำปี ค.ศ. 2013 พบว่าประเทศไทยได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะทำงานของอนุสัญญา OECD โดยตัวแทนของประเทศไทย (ผู้แทนจาก ป.ป.ช.) ได้เข้าร่วมการประชุม 2 ครั้ง จากการประชุม 4 ครั้ง ในปี ค.ศ. 2013 คือ ในเดือนมีนาคม 2013 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชันของโออีซีดี ซึ่งประกอบด้วย ป.ป.ช. กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยวัตถุประสงค์ของการประชุมเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการร่างกฎหมายกำหนดโทษอาญาต่อการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ และเป็นการสร้างความตื่นตัวต่อความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้ว ป.ป.ช. และโออีซีดียังได้ร่วมกันจัดการสัมมนาในการให้ความรู้เพื่อสร้างความตื่นตัวให้กับภาคเอกชนของประเทศไทย และต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2013 ตัวแทนของประเทศไทยได้เข้าร่วมกับสัมมนาที่จัดขึ้นร่วมกันระหว่างธนาคารพัฒนาเอเชียและโออีซีดี ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

อีกมุมมองหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันจากรายงานประจำปีขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ที่รายงานความก้าวหน้าของการประยุกต์ใช้อนุสัญญา OECD<sup>14</sup> โดยในรายงานประจำปี ค.ศ. 2014 องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้แสดงความกังวลต่อความก้าวหน้าในการประยุกต์ใช้อนุสัญญา OECD อย่างจริงจังของประเทศต่าง ๆ โดยได้แบ่งกลุ่มความก้าวหน้าในการประยุกต์ใช้อนุสัญญาโออีซีดีออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) ปฏิบัติตามอย่างจริงจัง (Active

<sup>14</sup> Exporting Corruption – OECD Progress Report 2014, Transparency International.

enforcement) 2) ปฏิบัติตามในส่วนใหญ่ (Moderate enforcement) 3) ปฏิบัติตามบ้างในบางประเด็น (Limited enforcement) และ 4) ปฏิบัติตามน้อยมากหรือไม่ทำเลย (Little or no enforcement) ซึ่งผลจากการวิเคราะห์มีดังต่อไปนี้

**กลุ่มที่ปฏิบัติตามอย่างจริงจัง (Active Enforcement)** ประกอบด้วย 4 ประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรวมกันที่ร้อยละ 23.1 ของมูลค่าการส่งออกโลกรวม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี สหราชอาณาจักร และ สวิสเซอร์แลนด์

**กลุ่มที่ปฏิบัติตามในส่วนใหญ่ (Moderate Enforcement)** ประกอบด้วย 5 ประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรวมกันที่ร้อยละ 8.3 ของมูลค่าการส่งออกโลกรวม ได้แก่ อิตาลี แคนาดา ออสเตรเลีย ออสเตรีย และ ฟินแลนด์

**กลุ่มที่ปฏิบัติตามบ้างในบางประเด็น (Limited Enforcement)** ประกอบด้วย 8 ประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรวมกันที่ร้อยละ 7.6 ของมูลค่าการส่งออกโลกรวม ได้แก่ ฝรั่งเศส สวีเดน นอร์เวย์ ฮังการี แอฟริกาใต้ อาเจนตินา โปรตุเกส นิวซีแลนด์

**กลุ่มที่ปฏิบัติตามน้อยมากหรือไม่ทำเลย (Little or no Enforcement)** ประกอบด้วย 22 ประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกรวมกันที่ร้อยละ 27.0 ของมูลค่าการส่งออกโลกรวม ได้แก่ ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ รัสเซีย สเปน เบลเยียม เม็กซิโก บราซิล ไอร์แลนด์ โปแลนด์ ตุรกี เดนมาร์ก สาธารณรัฐเช็ก ลักเซมเบิร์ก ชิลี อิสราเอล สาธารณรัฐ สโลวัก โคลัมเบีย กรีซ สโลวีเนีย บัลการเลีย เอสโตเนีย

จะเห็นได้ว่าภายหลังการเริ่มใช้อนุสัญญาฯ ได้ 15 ปี ในปัจจุบันยังคงมีประเทศจำนวนมากที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เท่าที่ควร สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของประเทศที่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ อย่างเคร่งครัด โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ได้มีการดำเนินคดีการตัดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศมากกว่า 132 คดี ทำให้องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติสรุปว่าความก้าวหน้าในการประยุกต์ใช้มาตรการตามอนุสัญญาฯ มีความคืบหน้าน้อย ในขณะที่ผลการดำเนินการต่อต้านการตัดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศของกลุ่มประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ

กลไกการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับสากล คือ ระบบการลงโทษโดยธนาคารโลก<sup>15</sup> ซึ่งเป็นความรุนแรงในการลงโทษเป็น 2 แบบลดหลั่นกันลงมา กล่าวคือ หากบริษัทใดได้รับการตัดสินว่ากระทำผิดจริงในการที่มีส่วนในการคอร์รัปชันในโครงการหรือสัญญาที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก บริษัทดังกล่าวจะถูกห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ ในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก เป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่ได้กำหนดเอาไว้ นอกจากธนาคารโลกแล้วธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชียก็มีระบบการลงโทษบริษัทที่มีส่วนในการคอร์รัปชันในลักษณะเดียวกัน

<sup>15</sup> www.worldbank.org



#### 4. ขอบเขตและนิยาม

คอร์รัปชันที่พบในประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะเป็นปรากฏการณ์เชิงผสมระหว่างสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ซับซ้อน แต่ระดับความรุนแรงของปัญหาแตกต่างกันออกไป นิยามของคอร์รัปชันยังคงเป็นที่ถกเถียงกันและไม่มีข้อกำหนดนิยามที่ชัดเจน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) นิยามว่า “การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล<sup>16</sup>” ซึ่งนิยามดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมทุกมิติของพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการฯ นิยามของคำว่า จริยธรรม (Integrity) จำเป็นจะต้องถูกกำหนดขึ้น โดยจริยธรรม (Integrity) ในที่นี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ ทรัพยากร ทรัพย์สินและอำนาจเพื่อใช้ในกิจกรรมของรัฐ โดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาข้อมูลที่ครบถ้วนและอ้างอิงกับประโยชน์ต่อสาธารณะ และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจริยธรรมที่ว่านั้นควรที่จะสอดคล้องและไปในทางเดียวกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) ศักยภาพในการดำเนินงาน (Competence) และ จรรยาบรรณ (Ethic) ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐ

พฤติกรรมที่ตรงกันข้ามกับจริยธรรมก็คือการดำเนินงานที่หลอกลวงและคอร์รัปชัน โดยการละเมิดจริยธรรมจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- คอร์รัปชันจะรวมทั้งการติดสินบน การแบ่งผลกำไรคืนกลับ การเล่นพรรคเล่นพวก
- การหลอกลวงและการลักทรัพย์ (ทรัพยากร) ตัวอย่างเช่น การส่งมอบผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่กำหนดไว้
- การฮั้วประมูล
- การบิดเบือนข้อมูล
- การดำเนินการที่ขาดความเป็นกลางในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- การใช้ทรัพยากรขององค์กรในทางที่ผิดหรือไม่คุ้มค่า<sup>17</sup>

สถาบันการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดนิยามที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไว้ที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในโครงการฯ นี้ได้

<sup>16</sup> <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/Corruption-and-Development-Primer-08e.pdf>

<sup>17</sup> Enhancing Integrity in Public Procurement: a Checklist, OECD

**การดำเนินงานที่ทุจริต (Corrupt Practice)** หมายถึง การเสนอ การให้ การรับ หรือการร้องขอ สิ่งที่มีค่า เพื่อให้สร้างอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการข่มขู่ที่จะทำร้ายร่างกาย ทรัพย์สิน หรือ ชื่อเสียง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือ ระหว่างการดำเนินการตามสัญญา เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งธุรกิจ หรือความได้เปรียบในเชิงธุรกิจ ดังนั้นบางครั้งการดำเนินงานที่มีการคอร์รัปชันไม่ได้หมายความว่าต้องมีการจ่ายเงินเกิดขึ้น

**การดำเนินการที่หลอกลวง (Fraudulent practice)** การบิดเบือนข้อมูลเพื่อสร้างผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการควบคุมการทำงานตามสัญญา รวมทั้งการฮั้วประมูลของผู้เข้าร่วมประมูล (ทั้งก่อน หรือ หลังการยื่นประมูล) ที่ตั้งใจที่จะกำหนดมูลค่าการประมูลที่ไม่เป็นไปตามราคาตลาดหากเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย ซึ่งการฮั้วประมูลนี้ส่วนมากจะดำเนินการโดยบริษัทเอกชน และไม่จำเป็นที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะล่วงรู้หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินในการฮั้วประมูล ดังนั้น การดำเนินการที่หลอกลวงอาจจะประกอบไปกับการบิดเบือนข้อมูลเพื่อสร้างความได้เปรียบในการประมูลหรือการดำเนินงาน ตลอดจนการฮั้วการประมูลกับผู้ยื่นประมูลรายอื่น ๆ

ในการแก้ไขปัญหาในด้านจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในประเด็นของการหลอกลวงและการทุจริตในการดำเนินงานจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของปัญหาควบคู่กับการคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะในประเด็นด้านผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคุณภาพการดำเนินงานของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความเป็นธรรมนำไปสู่การคัดเลือกผู้ชนะการประมูลตามคุณสมบัติของสินค้าและบริการที่เสนอประมูลเท่านั้น

นิยามที่กล่าวมาแล้วนั้นมิได้กล่าวถึงประเด็นในด้านการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ หรือที่เรียกว่า “ค่าอำนวยความสะดวก (Facilitation money)” เช่น ค่าใช้จ่ายในการเร่งรัดกระบวนการทางศุลกากร ค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาต หรือ ใบประกาศนียบัตร เป็นต้น ซึ่งค่าอำนวยความสะดวกนี้มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานที่ทุจริต ในฐานะกลไกที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น เช่น การที่คู่สัญญาจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้กับผู้ตรวจสอบงานหรือคณะกรรมการกำกับสัญญาเพื่อให้การตรวจสอบงานไม่มีปัญหา

ในส่วนของ การหลอกลวง (Fraud) ซึ่งเป็นศัพท์ทางกฎหมายที่อ้างถึงการฉ้อฉล เป็นการได้มาของทรัพย์สินด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต โดยทั่วไปกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างจะแก้ไขปัญหาของการหลอกลวงโดยอาศัยกระบวนการ กล่าวคือ การตัดซื้อผู้มีสิทธิเข้าร่วมการประมูลหากพบว่ามีอาการกระทำผิดกฎระเบียบ เช่น การยื่นเอกสารปลอม หรือ การให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เป็นต้น ซึ่งการตัดสิทธิ์สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายจุดของกระบวนการ อาทิ หลักฐานสถานะการเงินของผู้เข้าร่วมประมูล หลักฐานแสดงประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนเอกสารประกอบคุณสมบัติของสินค้าและบริการ เป็นต้น หากมีการตรวจพบเอกสารที่ผิดหรือไม่ถูกต้อง ในทางกฎหมาย คือ การยื่นเอกสารผิดพลาด ซึ่งกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปจะไม่ทำการแจ้งกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจว่าผู้ยื่นประมูลได้มีความพยายามในการปลอมแปลงเอกสารหรือไม่ ในหลาย ๆ กรณีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะเงิบไว้เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตนในการพิจารณาเอกสารดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่พัสดุ หรือคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างอาจจะไม่มี



ทักษะและความชำนาญในตัดสินความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของศาลซึ่งเป็นหน่วยงานหน่วยเดียวที่มีทักษะและความชำนาญในการตัดสินใจในประเด็นดังกล่าวได้ จากเหตุผลที่กล่าวมาทำให้เกิดความสงสัยต่อความถูกต้องของการจัดทำบัญชีดำของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานที่ทุจริต (Corrupt Practice) คือ การขาดความซื่อสัตย์ ซึ่งทำให้อธิบายได้ว่าการคอร์รัปชันมักจะรวมเอาการหลอกลวงเข้าไปด้วย ถึงแม้ว่าในบางกรณีที่ได้กล่าวมาจะไม่มีหลอกลวงอยู่ในการคอร์รัปชัน

ในบริบทของการคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือว่าปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนของรัฐ ซึ่งทำให้บ่อยครั้งมีการหาประโยชน์จากฐานะดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โอกาสในการหาประโยชน์ส่วนบุคคลเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยตำแหน่งมีสิทธิ์ในการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผู้ประกอบการเอกชนที่พยายามเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการตัดสินบนจะพยายามชักจูงให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าประโยชน์ต่อภาครัฐซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นเป็นตัวแทนอยู่

ในแต่ละประเทศเมื่อการคอร์รัปชันเริ่มแพร่ขยายและฝังตัวอยู่ในระบบ จะเป็นการยากที่จะกำจัดคอร์รัปชันให้หมดไป และคอร์รัปชันจะกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ยอมรับการคอร์รัปชันโดยที่การคอร์รัปชันนั้นจะถูกควบคุมโดยความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างผู้บริหารระดับสูงภาครัฐ และนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน หากเกิดสภาวะดังกล่าวแล้วจะยากมากที่จะแก้ไขการคอร์รัปชันได้

ดังนั้นผลกระทบของการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงมีความรุนแรง โดยมีผลกระทบโดยตรงต่อ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การได้มาซึ่งผู้ชนะการประมูล และข้อกำหนดในสัญญาจ้าง ทำให้หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ผู้ชนะการประมูลที่ไม่เหมาะสม และ/หรือ ผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ไม่ตรงกับความต้องการ นำไปสู่ปัญหาด้านคุณภาพผลิตภัณฑ์เมื่อถูกนำไปใช้งาน ค่าใช้จ่ายและเวลาในการติดตั้งรวมทั้งค่าใช้จ่ายตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ที่สูงกว่าประมาณการ นำไปสู่การจัดหาผลิตภัณฑ์ทดแทนที่เร็วกว่ากำหนด สร้างความเสียหายต่อส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี ดังนั้นการกระทำที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่ถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง

ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย<sup>18</sup> โดยร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสำรวจยอมรับว่าจะต้องจ่ายเงิน ประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าสัญญาให้กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญญาจ้างภาครัฐ และมูลค่าของเงินสินบนดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 2001-2009 เป็นต้นมา ในภาพรวมของตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นพบว่ารัฐบาลไทยจะมีค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าตลาดและขาดคุณภาพในการให้บริการสาธารณะอย่างเห็นได้ชัด

<sup>18</sup> Combating procurement conspiracies: some lessons from Thailand. Sirilaksana Khoman, 2011

## สิ่งผิดปกติที่พบได้บ่อยในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย<sup>19</sup>

สามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

- การฮั้วประมูลระหว่างผู้ประกอบการเอกชน
- การแบ่งผลประโยชน์จากผู้ประกอบการเอกชนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ
- การคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบซึ่งสาเหตุสำคัญคือเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทนที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของภาคเอกชนและภาครัฐ

ในส่วนของผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการคอร์รัปชัน (รายละเอียดนำเสนอในบทที่ 5) นั้นค่อนข้างยากที่จะประเมินเชิงตัวเลขที่ถูกต้องได้ เป็นที่น่าแปลกใจว่าจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นไม่สามารถที่จะยืนยันขนาดของการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยได้ (ผลสรุปของสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนำเสนอในบทที่ 7) รวมทั้งยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ามีการฮั้วประมูลปรากฏอยู่ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

### 5. ผลกระทบจากการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ—ค่าความเสียหายและผลกระทบเชิงลบอื่น ๆ

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีจะขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติ จะส่งเสริมการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ จะส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการ และจะสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ จะทำให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพต่อการดำเนินการ ในการให้ได้มาซึ่งระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีดังกล่าวจะมีเงื่อนไขสำคัญที่เป็นหลักการพื้นฐาน ได้แก่ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ปราศจากการกระทำและพฤติกรรมที่ส่งผลเชิงลบต่อกลไกการทำงานของระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การหย่อนยานในด้านจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จะส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นและผลกระทบเชิงลบต่อกลไกการทำงานของระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การกระทำที่ขาดซึ่งจริยธรรมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การฮั้วประมูล การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ผลประโยชน์ทับซ้อน การที่คอร์รัปชันและการทุจริตเป็นปรากฏการณ์ที่ถูกปกปิด ยากต่อการค้นพบ และยิ่งยากในการวัดผลกระทบและประเมินความเสียหาย ส่งผลให้เป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข จำนวนของการดำเนินคดีกรณีการทุจริตและคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ จะมีค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบหรือเสมือนเป็นองค์กรเครือข่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะสถานการณ์จะเป็นเช่นไรจำนวนการดำเนินคดีคอร์รัปชันไม่สามารถนำมาประเมินสถานการณ์คอร์รัปชันที่แท้จริงในแต่ละประเทศ

<sup>19</sup> Combating procurement conspiracies: some lessons from Thailand. Sirilaksana Khoman, 2011, p 18

ได้มีการศึกษาและวิจัยในต่างประเทศเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชันในด้านมูลค่าความเสียหาย (ค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าความเป็นจริง) และผลกระทบเชิงลบอื่น ๆ โดยผลการศึกษาล่าสุดสำหรับรายงานต่อคณะกรรมการแห่งยุโรป<sup>20</sup> ได้นำเสนอวิธีการที่น่าสนใจในการประเมินมูลค่าความเสียหายโดยตรงในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมและแต่ละผลิตภัณฑ์และแต่ละประเภทของการให้บริการ แต่ไม่ได้พิจารณาความเสียหายและผลกระทบทางอ้อม อาทิ ความน่าเชื่อถือต่อหน่วยงานภาครัฐ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบเชิงสังคม โดยความเสียหายต่อสาธารณะจากการคอร์รัปชันได้ถูกวิเคราะห์จาก 2 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

**การขาดประสิทธิผล** หมายถึง โครงการที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทั้งหมดได้ การจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถเพิ่มคุณค่าจากการดำเนินการบนผลิตภัณฑ์หรือบริการที่จัดหามา หรือในบางครั้งไม่สามารถนำผลิตภัณฑ์หรือบริการที่จัดหามาไปดำเนินการได้ เกิดการสูญเปล่าของงบประมาณ

**การขาดประสิทธิภาพ** หมายถึง การที่ผลที่ได้รับจากโครงการน้อยกว่ามูลค่าการลงทุนในโครงการ อาทิ สินค้าหรือบริการที่ได้รับการจัดหาในราคาที่สูงเกินสภาพตลาด หรือคุณภาพต่ำกว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ราคาระดับใกล้เคียงกัน

วิธีการเศรษฐกิจมิติได้ถูกนำมาใช้ภายใต้สมมติฐานที่ว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีการคอร์รัปชันจะมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่สุจริต โดยกลุ่มของตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย หรือ “Red Flag” (27 คุณลักษณะ) ได้ถูกจัดทำและนำมาใช้ในการศึกษานี้ โดยนำเอาคดีการคอร์รัปชันที่ไม่มีความผิดกับคดีที่ก้ำกึ่งว่ามีความผิดหรือไม่ มาประเมินกับตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตรายทั้ง 27 คุณลักษณะ โดยคดีที่มีความชัดเจนว่ามีการคอร์รัปชันจะคัดเลือกมาจากคดีที่ได้รับการตัดสินแล้วว่ามี การคอร์รัปชันด้วยหลักฐานที่แน่นหนา แต่ในส่วนของคดีที่มีความก้ำกึ่งจะนำมาจากคดีที่ค่าของตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตรายไม่ได้สูงมากนัก ซึ่งแสดงถึงหลักฐานในคดีมีไม่มากนักและค่อนข้างคลุมเครือ ในส่วนของคดีที่ตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตรายมีค่าน้อยหรือไม่มีเลยจะจัดเป็นกลุ่มคดีที่ไม่มีการคอร์รัปชัน

จากผลสรุปของการศึกษาพบว่าคดีที่มีการคอร์รัปชันและคดีที่มีความก้ำกึ่งจะมีความคล้ายกันในเรื่องของคุณลักษณะและมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากคดีที่ไม่มีการคอร์รัปชันอย่างชัดเจน รวมทั้งพบว่าจำนวนของตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงสัญญาณอันตรายที่มีค่าสูงจะเป็นตัวชี้หน้าที่ดีของโอกาสที่จะมีการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อีกทั้งยังพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างของคดีที่มีการคอร์รัปชันและคดีที่มีความก้ำกึ่งจะมีประสิทธิผลที่ต่ำกว่าการจัดซื้อจัดจ้างของคดีที่ไม่มีการคอร์รัปชัน แต่การจัดซื้อจัดจ้างของคดีที่ไม่มีการคอร์รัปชันอาจจะมีปัญหาในด้านของประสิทธิภาพของผลลัพธ์โครงการอยู่บ้าง ในคดีที่มีการคอร์รัปชันและคดีที่มีความก้ำกึ่ง มากกว่า 2 ใน 3 ของปัญหาในด้านประสิทธิภาพของผลลัพธ์ของโครงการที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุจากการคอร์รัปชัน จากการศึกษา 5 กลุ่มอุตสาหกรรม ต้นทุนจากการคอร์รัปชันทางตรงจะมีค่าประมาณ 2.9%

<sup>20</sup> Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. 30 June 2013

- 4.4% ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงในด้านจริยธรรมของการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ กลุ่มก่อสร้างถนน กลุ่มขายอุปกรณ์ซ่อมบำรุงทางรถไฟ กลุ่มการกักน้ำเสีย กลุ่มก่อสร้างทางขึ้นลงเครื่องบิน และกลุ่มก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยผลการศึกษาสรุปว่าการจัดทำกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจจับและป้องกันการคอร์รัปชัน สามารถเป็นไปได้ ถ้าหากมีการรวบรวมของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมูล ข้อเสนอที่ถูกยื่น รายละเอียดโครงการ ผู้ชนะการประมูล พร้อมทั้งนำข้อมูลเหล่านั้นมาเก็บและจัดเรียงเพื่อนำมาใช้ในการควบคุม การสอบสวนและการวิเคราะห์ การขาดซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นปัญหาใหญ่ในหลาย ๆ ประเทศ ดังนั้นการพัฒนาตัวชี้วัดที่บ่งบอกถึงสัญญาณอันตรายและการประเมินผลการดำเนินงาน จึงเป็นสิ่งจำเป็น ในส่วนของภาพรวมและระดับสัญญาณของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจำเป็นต้องมีข้อมูลและสถิติการจัดซื้อจัดจ้างที่น่าเชื่อถือ

## 6. การประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

### คำนิยาม ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คือ กระบวนการที่ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ บริการ และงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้สัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยมีผลประโยชน์ทางการเงินระหว่างผู้ซื้อภาครัฐ (หน่วยงานคู่สัญญา) และผู้ประกอบการธุรกิจ (บริษัท) ซึ่งดำเนินการภายใต้กระบวนการที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่กำหนดโดยกฎระเบียบและนโยบายที่ถูกออกแบบมาอย่างดี วัตถุประสงค์หลักของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดี คือ การใช้เงินของภาครัฐ (ภาษีของประชาชน) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์หรือบริการอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินที่ใช้ไป ควบคู่กับการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เช่น ความโปร่งใส ความเป็นกลาง ความยุติธรรมกับทุกฝ่าย และไม่มีการคอร์รัปชันและฉ้อฉล โดยกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจะเป็นกลไกในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถคาดหวังในผลการดำเนินงานได้ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งโดยหลักการของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อาจหมายถึงระบบที่ครอบคลุมส่วนประกอบทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งส่งผลให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้น การวิเคราะห์ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องครอบคลุมในหลายมิติและการเชื่อมโยงระหว่างกลไกต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

เพื่อให้การประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างในระดับประเทศในโครงการฯ นี้ สำเร็จภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาในโครงการฯ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะขอบเขตที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย และไม่พิจารณาประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทำงานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย โดยขอบเขตการศึกษาที่ว่านั้น คือ กรอบเสาหลัก 4 ด้าน (Four Pillars) ที่อ้างอิงจากธนาคารโลกและองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งแนวทางในการประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่จะนำมาประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยของประเทศไทยนั้นจะเป็นแบบเดียวกับที่

OECD/SIGMA ใช้ในการประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และเป็นแนวทางเดียวกันกับธนาคารโลกที่ใช้ในการจัดทำรายงานการประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศต่าง ๆ โดยได้มีการนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยในโครงการนำร่องระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2005 รวมทั้ง การใช้ระบบเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐานของตัวชี้วัด (Baseline Indicator System) ซึ่งเป็นเครื่องมือการประเมินที่พัฒนาขึ้นจากการประชุมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันระหว่าง OECD และธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2004

### เสาหลักที่ 1 กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกจะมีกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่จะมีรายละเอียดมากหรือน้อยก็จะขึ้นกับประเทศนั้น ๆ โดยรูปแบบต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีการจัดทำขึ้นและได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ อาทิ ในรูปแบบของพันธกรณี เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปและประเทศที่ให้ความเห็นชอบข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การการค้าโลก เป็นต้น หรือในรูปแบบสมัครใจ เช่น การนำเอาร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (The UNCITRAL Model Law on public procurement, UML) ไปประยุกต์ใช้ โดยรูปแบบของกฎหมายเหล่านี้ จะมีความแตกต่างเชิงนโยบาย เป้าประสงค์ และลำดับความสำคัญอยู่บ้าง แต่แนวคิดหลัก ๆ จะคล้ายคลึงกัน โดยมีเป้าหมายหลักในการผลักดันให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐปราศจากการทุจริตและคอร์รัปชัน และนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุดของการให้บริการสาธารณะ ควบคู่กับการสร้างกระบวนการทำงานที่เป็นธรรม เป็นกลาง โปร่งใส และเหมาะสม ดังนั้น กรอบกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อกำจัดการคอร์รัปชันและโกงเท่านั้น แต่จะสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อนักที่ อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมายที่ถูกต้องออกมาอย่างดีประกอบกับทรัพยากรในการดำเนินงานที่เพียงพอและมีความมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน รวมทั้งการกำหนดนโยบายสนับสนุน ติดตาม และควบคุมการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ควบคู่กับการกำหนดกลไกในการประเมินปัจจัยเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันต่าง ๆ จะทำให้สามารถป้องกันและตรวจสอบความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดผลสองทางไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่ 1) การส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการ และ 2) การป้องกัน การกำจัดการโกง และการคอร์รัปชันในกระบวนการ ความท้าทายของการดำเนินการทั้งสองด้าน คือ การสร้างจุดสมดุลของการกำหนดนโยบายและกฎ ระเบียบ ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพและความคุ้มค่ากับการป้องกันและกำจัดความผิดปกติในกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นปัญหาในการกำหนดนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเผชิญในการเลือกแนวนโยบายที่สร้างจุดสมดุลไม่ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันของเป้าหมายในการปฏิบัติงานและหลีกเลี่ยงการล้มเหลวของแนวนโยบายทั้งสองด้าน (หมายถึง การได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ไม่คุ้มค่าในขณะที่กระบวนการที่ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์หรือบริการดังกล่าวมีความผิดปกติเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในประเด็นด้านจริยธรรมการดำเนินงาน) ดังนั้น สภาวะที่ยากในการตัดสินใจต่อการกำหนดนโยบายคือไม่รู้ว่าจุดสมดุลอยู่ที่ใดนั้น เสมือนการกำหนดทางเลือกระหว่างผลการดำเนินงาน กับ การดำเนินงานตามกฎระเบียบ หรือในอีกมุมหนึ่งคือการเลือกระหว่างการ

มุ่งเน้นผลลัพธ์กับการลดความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งลำดับความสำคัญของมิติต่าง ๆ จะเปลี่ยนแปลงไปตามประเทศและสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ

## กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่ได้ถูกออกแบบในลักษณะเดียวกับรูปแบบกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่มีส่วนคล้ายคลึงกับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีซึ่งเป็นที่นิยมปฏิบัติในต่างประเทศ ที่จัดทำโดยสถาบันการเงินนานาชาติ ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 อาทิ แนวทางการจัดจ้างที่ปรึกษา เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ลักษณะเด่นอันหนึ่งของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย คือ กระบวนการดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) ซึ่งต่างจากหลาย ๆ ประเทศที่นิยมจะมีกฎหมายเฉพาะสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

**คุณสมบัติและข้อสังเกตที่สำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มีดังนี้**

### 1. ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยขาดประสิทธิภาพและการบูรณาการ รวมทั้งรูปแบบการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแนวทางอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศ

ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขอยู่หลายครั้ง โดยระเบียบฉบับนี้จะครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้ใช้ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างตามความต้องการองค์กรได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 กรมบัญชีกลางได้นำเอากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยระเบียบฉบับนี้กำหนดให้ การจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่ามากกว่า 2 ล้านบาทขึ้นไปของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน จะต้องใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และในส่วนของรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เมื่อมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่า 10 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม องค์กรการของแต่ละรัฐวิสาหกิจสามารถให้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบอื่นได้หากพิจารณาแล้วมีความเหมาะสม อาทิ วิธีการจัดซื้อกรณีพิเศษและวิธีพิเศษ

**ข้อสังเกตในลำดับแรก** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (Government Regulation) นั้น อาจจะมี ความยืดหยุ่นกว่ากฎระเบียบที่เป็นกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข แต่จะมี ปัญหาในด้านการบังคับใช้และความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal certainty) เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ใน ขณะเดียวกันสามารถยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีได้ซึ่งการกระทำในลักษณะ ดังกล่าวจัดเป็นความเสี่ยงที่สำคัญในด้านจริยธรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในกรณีของรัฐวิสาหกิจก็



เช่นเดียวกันคือคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจสามารถมีมติละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ ในประเด็นของการบังคับใช้หากเป็นกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) แนวนโยบายและระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นำไปสู่การบังคับใช้และตรวจสอบจากหลายส่วนทำให้ระดับของการบังคับใช้จะมีความเข้มข้นกว่าการเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในด้านของ 1) ขอบเขตอำนาจการบังคับใช้ที่ครอบคลุมนิติบุคคลและประชาชนทั่วไป 2) การมีส่วนร่วมที่จะส่งผลต่อการปิดกั้นการเข้าร่วมการเข้าประมูลในปัจจุบัน 3) ไม่สามารถละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายได้ (พ.ร.บ) ส่งผลให้เกิดการสร้างควมรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) และประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายเชิงเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนวิธีปฏิบัติของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)

ความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) หมายถึง การกระทำใด ๆ ของหน่วยงานที่ต้องการการจัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้ประกอบการเอกชน จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับหน่วยงานที่ต้องการการจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายจะคุ้มครองจากภาคการเมืองรวมทั้งรูปแบบต่าง ๆ ของการแทรกแซงและการครอบงำ การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และสนับสนุนให้จัดการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีอาชีพทั้งในด้านวัตถุประสงค์และจริยธรรมในการดำเนินการ ในขณะที่ผู้ประกอบการเอกชนควรได้รับการคุ้มครองให้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการ รวมทั้งมีกลไกการร้องเรียนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน

**ข้อสังเกตในลำดับที่สอง** ในปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีขอบเขตการบังคับใช้ แตกต่างจากกฎหมายในต่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ข้อตกลงที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การการค้าโลก โดยจะไม่ครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ระเบียบเดียวกับคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิในการกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรขึ้นเองได้

## 2. ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยเป็นการผสมผสานระหว่างแนวนโยบายกฎระเบียบและแนวทางการดำเนินการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดรายละเอียดของกฎระเบียบในการปฏิบัติงานการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด รวมทั้งการบริหารสัญญาภายใต้แนวทางการทำงานที่มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลและการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยระเบียบได้กำหนดรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างทั้งในส่วนที่เปิดให้มีการแข่งขันและแบบไม่มีการแข่งขันรวมทั้งมีการแบ่งแยกรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างอย่างชัดเจนวิธีการว่าจ้างเพื่อดำเนินการและงานที่ปรึกษาก็ได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบฉบับนี้ในส่วนที่ 2 ที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะรวมทั้ง การจัดซื้อครุภัณฑ์ และการบริหาร รวมทั้งการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้บริการ (ศึกษา) ออกแบบ และควบคุมงาน แต่จะไม่ครอบคลุมงานให้บริการแบบครบวงจรซึ่งเป็นที่ต้องการในงานภาครัฐ

วิธีการหลักภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 คือ วิธีการประกวดราคา (Open Tendering) วิธีการเสนอราคาโดยขอใบเสนอราคา (Request for Quotation) วิธีพิเศษ (Special Method) และ วิธีกรณีพิเศษ (Special Case Method) โดยวิธีการเหล่านี้จะถูกกำหนดโดยมูลค่าและ/หรือเหตุผลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างและวิธีการเฉพาะในการอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละวิธี รวมทั้งการยกเว้นระเบียบโดยอาศัยอำนาจคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น การเปิดประมูลจะใช้เมื่อมีมูลค่าการจัดซื้อมากกว่า 2 ล้านบาท การเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประมูลจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบอย่างชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันวิธีการประกวดราคาจะดำเนินการในรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ดำเนินการโดยกรมบัญชีกลาง

จากข้อมูล 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของกรมบัญชีกลาง แสดงให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เป็นวิธีการหลักในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีมูลค่าโดยรวมร้อยละ 62 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด โดยได้ดำเนินการประมูลแบบอิเล็กทรอนิกส์ 23,029 ครั้ง วิธีการเสนอราคาโดยขอใบเสนอราคาและการเปิดประมูลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีมูลค่าโดยรวมน้อยกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด วิธีการเจรจาโดยตรงเป็นวิธีที่มีมูลค่าโดยรวมน้อยมากแต่จำนวนครั้งในการดำเนินการมีมาก โดยสัญญาที่มาจากวิธีการเจรจาโดยตรงมีจำนวนมากถึง 600,000 สัญญา และมีเพียง 580 ข้อเสนอที่เป็นการยื่นข้อเสนอของที่ปรึกษาในช่วงระยะเวลานี้ แต่ที่น่าสนใจคือ จำนวนของวิธีการพิเศษและวิธีกรณีพิเศษมีมากถึง 33,000 สัญญา (ซึ่งมากกว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์) ซึ่งเป็นการยื่นข้อเสนอจากผู้ประกอบการต่างประเทศเพียงร้อยละ 15 ส่วนการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบยังคงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ยังพบว่าวิธีการพิเศษมักจะถูกใช้เมื่อปีงบประมาณใกล้สิ้นสุดซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการวางแผนงานในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยนั้นจะมุ่งเน้นที่กระบวนการ มีการกำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจนในขณะที่ผลลัพธ์ของการจัดซื้อจัดจ้างจะไม่ได้กล่าวถึงมากนัก ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยจะคล้ายคลึงกับนานาชาติในช่วงต้นของทศวรรษ ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533 - 2538) ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังขาดในประเด็นใหม่ ๆ ที่ถูกนำเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการจัดซื้อภาครัฐในปัจจุบันของประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และประเด็นนโยบายประชาสังคม เป็นต้น แนวทางของระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของไทยยังไม่ระบุถึงรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่ อาทิ ข้อตกลงแนวทางการจัดซื้อ (Framework Agreement) ข้อตกลงจัดซื้อโดยส่วนกลาง (Centralised purchasing arrangement)<sup>21</sup> นวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่ต่าง ๆ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมักเน้นที่การจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีราคาต่ำสุดโดยยังไม่ได้ให้ความสนใจกับการพิจารณาถึงคุณภาพและค่าใช้จ่ายตลอดอายุผลิตภัณฑ์หรือบริการเท่าที่ควร ดังนั้นการที่ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของไทยให้ความสำคัญ

<sup>21</sup> OECD/SIGMA Paper 47, Centralised Purchasing Systems in the European Union



ต่อราคาที่ถูกที่สุด จะทำให้ผู้ประกอบการที่มีผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีคุณภาพขาดความสนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

### 3. การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) มีความก้าวหน้าในประเด็นด้านเทคนิค แต่ขาดมิติในประเด็นด้านยุทธศาสตร์และประสิทธิภาพการดำเนินการจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (e-Auction) เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2549 และจะต้องนำไปใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าเกินกว่า 2 ล้านบาท เป็นที่น่าสนใจว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-Auction เป็นวิธีที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ (กรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่ามากกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป) จะต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นี้จะครอบคลุมการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทั้งในส่วนที่มีความทับซ้อนกันและในส่วนที่มีการขัดแย้งกัน ในเบื้องต้นพบว่าการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ขึ้นมา 2 ชุด ซึ่งจะเป็นประเด็นที่อธิบายในส่วนต่อไป

จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลก<sup>22</sup> พบว่าระบบการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) จะมีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง โดยในส่วนของจุดแข็งของระบบ e-Auction พบว่า จะช่วยให้เกิดมาตรฐานการดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง สนับสนุนการแข่งขัน และความชัดเจนในการกำหนดคุณสมบัติผลิตภัณฑ์หรือบริการ รวมทั้งสามารถลดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้าง (มูลค่าสัญญา) ได้ประมาณร้อยละ 6-8 เมื่อเปรียบเทียบกับยอดงบประมาณอ้างอิงที่ตั้งด้วยราคากลางไว้สำหรับการประกวดราคา อย่างไรก็ตาม มีผลการศึกษาในลักษณะที่คล้ายกันแย้งว่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายลงได้แต่มากนัก ในด้านจุดอ่อนของระบบ e-Auction พบว่ากระบวนการเตรียมเอกสารและเข้าร่วมในระบบ e-Auction จะใช้เวลานาน เนื่องจากเอกสารมีความซับซ้อน รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสัญญาที่มีความซับซ้อนและการมุ่งเน้นเพื่อให้ได้มาซึ่งราคาประมูลที่ต่ำที่สุด ในกระบวนการ e-Auction จะเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้าร่วมประมูลได้ทบทวนและพิจารณาเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (Term of Reference: TOR) ซึ่งโดยหลักการนั้นนับเป็นสิ่งที่ดีมีความโปร่งใสและจริยธรรมในการดำเนินงาน แต่การเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้าร่วมประมูลได้ทบทวนและพิจารณานั้น ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรวมยาวนานขึ้น รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีระยะเวลาในการประสานงานและเตรียมเอกสารเพื่อการเข้าร่วมประมูลได้ ซึ่งทำให้เกิดความสงสัยต่อความสามารถของระบบ e-Auction ในการส่งเสริมจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิ การป้องกันการกั๊กประมูล เป็นต้น จากการจัดทำ

<sup>22</sup> Issue Note on E-auctions system in Thailand, the World Bank,

แบบประเมินความคิดเห็นโดย UNDP (ดูรายละเอียดในบทที่ 7) นั้นจะช่วยยืนยันข้อสงสัยต่อศักยภาพของระบบ e-Auction ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในประเทศไทยระบบ e-Auction จะถูกพิจารณาว่าเป็นกระบวนการที่อิสระและแยกออกมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอื่น ๆ และถูกนำมาใช้เป็นกลไกหลักในการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการ ในต่างประเทศระบบ e-Auction จะถูกพิจารณาว่าเป็นกลไกเสริม ที่นิยมใช้ร่วมกับวิธีการอื่นประมูล หรือ ถูกใช้ภายใต้ข้อตกลงการจัดซื้อจัดจ้าง (Framework Agreement) แต่ในขณะเดียวกันระบบ e-Auction ก็สามารถใช้โดยอิสระจากวิธีการอื่น ๆ ได้เช่นกัน<sup>23</sup> ในต่างประเทศ ระบบ e-Auction จะถือว่าเป็นกระบวนการที่ทำซ้ำ ๆ ซึ่งจะนำมาดำเนินการภายหลังได้มีการประเมินในด้านเทคนิคของข้อเสนอรวมถึงข้อสรุปในการกำหนดแนวทางคัดเลือกผู้ชนะการประมูลและคะแนนของปัจจัยในการพิจารณาผู้ชนะอย่างชัดเจน ในบางประเทศระบบ e-Auction จะถูกห้ามใช้ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นเกี่ยวข้องกับความสามารถเฉพาะทาง (Intellectual)<sup>24</sup> อาทิ อุปกรณ์ที่ซับซ้อน หรือ การบริการเฉพาะทางรวมทั้งสัญญาว่าจ้างมูลค่าสูง โดยระบบ e-Auction จะเหมาะสมกับผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ไม่ซับซ้อนและมีมาตรฐานที่ชัดเจน ซึ่งค่าใช้จ่ายตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์หรือบริการ รวมทั้งประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะไม่ถูกพิจารณาหากใช้ระบบ e-Auction ในการจัดหา

เป็นที่เข้าใจได้ว่ารัฐบาลไทยต้องการที่จะเพิ่มความโปร่งใส ปรับปรุงศักยภาพในการติดตาม และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนกำจัดการแทรกแซงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนกระบวนการเพื่อเสริมสร้างจริยธรรมในกระบวนการให้ดีขึ้น โดยจากพยายามที่จะลดระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคพวกในส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็ยังคงอยู่ ทำให้เกิดคำถามที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบ e-Auction ในประเด็นของความคุ้มค่าของผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ได้มาและเป็นไปตามลำดับความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์หรือไม่

#### 4. ระบบราคากลางช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่

คุณลักษณะหนึ่งของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยคือการบังคับให้มีการกำหนดราคากลางและประกาศให้ผู้สนใจเข้าร่วมประมูลรับรู้ โดยราคากลางที่ใช้มิได้เป็นเพียงแนวทางในการเสนอราคาหากแต่ในทางปฏิบัติราคากลางกลายเป็นเพดานราคาให้ผู้เข้าร่วม e-Auction จะเสนอราคาไม่ให้เกินกว่าราคากลางที่ประกาศไว้ และที่น่าสนใจคือหากราคาสุดท้ายที่ได้จาก e-Auction ต่ำกว่าราคากลางเกินกว่าร้อยละ 15 หน่วยงานที่ดำเนินการ e-Auction ดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานเพื่ออธิบายเหตุผลของการที่ราคาที่ได้จาก e-Auction ต่ำกว่าราคากลางเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อคณะกรรมการการควบคุมและตรวจสอบ โดยกลไกระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยจะทำให้ราคาของการประมูลมีความใกล้เคียงกับงบประมาณที่ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับการดำเนินการอย่างมีจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ นอกจากนั้นแล้วระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาระบบราคากลางมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ถูกกำหนดขึ้น

<sup>23</sup> UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011) Chapter VI Electronic Reverse Auctions

<sup>24</sup> European Directive on public procurement 2014/24/EU. Art 35, Use of e-auctions

โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>25</sup> ที่ให้หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องทำราคากลางและประกาศราคากลางให้กับสาธารณะรับทราบเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบกลไกการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบราคากลางของประเทศไทยกับต่างประเทศจะพบว่าระบบราคากลางในประเทศไทยจะไม่เหมือนใคร เนื่องจากหากพิจารณาหลักการของการเปิดประมูลเพื่อให้มีการแข่งขันในการยื่นข้อเสนอและนำมาสู่ราคาที่ชนะการประมูลที่ต่ำที่สุดตามกลไกราคาตลาดในขณะนั้น ในขณะที่รูปแบบการใช้ราคากลางของประเทศไทยเสี่ยงที่จะทำให้ราคากลางกลายเป็น “ระดับราคาที่ยอมรับได้” และขาดการเชื่อมโยงกับกลไกราคาของตลาด ระบบการใช้ราคากลางของประเทศไทยจะแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อราคาประมูลที่ถูกต้องที่สุด แต่ไม่ได้สนใจว่าจะราคาของการประมูลสอดคล้องกับราคาตลาดหรือไม่ หรือไม่พยายามที่จะลดความผิดปกติในกระบวนการลงให้น้อยที่สุด หรือไม่ประเมินสภาพการแข่งขันในตลาดของผลิตภัณฑ์หรือบริการว่ามีผลกระทบต่อประมูลหรือไม่ ถ้าการกำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง (ประเมินต่ำไป) ก็จะทำให้ขาดความสนใจจากผู้ประกอบการในการเข้าร่วมประมูล ถ้าหากราคากลางสูงกว่าราคาตลาด ผู้ยื่นประมูลจะใช้ส่วนต่างดังกล่าวในการเพิ่มกำไร ในความเป็นจริงแล้วระบบราคากลางอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในด้านจริยธรรม โดยเป็นการกำหนดราคาที่ชนะประมูลไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม จากผลการศึกษาในสหภาพยุโรป<sup>26</sup> ซึ่งพยายามศึกษาราคามาตรฐานต่อหน่วยว่าสามารถที่จะเป็นเครื่องมือเดียว ๆ และ/หรือเป็นสัญญาณในการป้องกันหรือตรวจจับการคอร์รัปชันได้ โดยได้นำเอาข้อมูลของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมาคำนวณหาราคากลางที่ควรจะเป็นอ้างอิงกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ข้อสรุปจากผลการศึกษาดังกล่าวสรุปว่าหากวิเคราะห์ในทางทฤษฎีอย่างเดียว กลไกราคากลางมีความเป็นไปได้ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ แต่หากมองในมุมด้านการปฏิบัติงานข้อจำกัดของกลไกราคากลางคือการขาดข้อมูลรวมทั้งคุณภาพของข้อมูลทำให้การประเมินราคากลางหรือราคามาตรฐานขาดความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้แล้วในการศึกษานี้ไม่ได้มีการวิเคราะห์เพื่อพิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างราคามาตรฐานต่อหน่วยกับการคอร์รัปชันนอกจากนั้นแล้วในทางปฏิบัติแนวทางการทำงานของโครงการต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างจะมีได้หลายรูปแบบรวมทั้งมีรายละเอียดปลีกย่อยมากมายการที่จะจัดทำราคากลางหรือราคามาตรฐานต่อหน่วยให้มีความถูกต้องจึงเป็นการยากมาก

การอ้างอิงข้อมูลจากราคาตลาดและการศึกษาข้อมูลในช่วงการเตรียมการก่อนที่จะเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนับว่าเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งการประมาณราคาของผลิตภัณฑ์หรือบริการที่น่าเชื่อถือ การประมาณค่ามูลค่าของสัญญา (ราคากลาง) เป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับผู้ประกอบการในการตัดสินใจงานประมูลที่ว่ามีที่น่าสนใจที่จะเข้าร่วมประมูลหรือไม่ ดังนั้นการเปิดเผยราคากลางในฐานะข้อมูลชี้แนะที่ช่วยผู้ประกอบการเข้าใจงานประมูลนั้น ๆ ได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดทำราคากลางในส่วนจากรายละเอียด หน่วยงานที่ดำเนินการจัดการประมูลควรเป็นผู้ตัดสินใจว่าข้อมูลราคากลางที่แนบไปกับเอกสาร

<sup>25</sup> Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999); Art 103/7

<sup>26</sup> Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption. 30 June 2013

เชิญเข้าร่วมประมูลควรมีรายละเอียดมากขึ้นเพียงใด ทั้งนี้การจัดทำราคากลางควรคำนึงถึงสภาพการแข่งขันในตลาดของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ขอบเขตการดำเนินงาน และลักษณะของงานประมูลนั้น ๆ ด้วย

นอกจากนี้การประเมินค่าใช้จ่ายและงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการเตรียมการประมูล โดยเฉพาะการกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่อ้างอิงมูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสำคัญ ในทางตรงกันข้ามกับการกำหนดเพดานราคาซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันในหลาย ๆ ประเทศคือ หากข้อเสนอของผู้ยื่นประมูลมีมูลค่าสูงกว่างบประมาณมาก หน่วยงานที่ดำเนินการจัดการประมูลควรยกเลิกการประมูล โดยระบุการสงวนสิทธิ์ในการยกเลิกการประมูลไว้ในเอกสารเชิญเข้าร่วมประมูล เพื่อนำเอกสารรวมทั้งข้อกำหนดและการออกแบบมาทบทวน เพื่อทำการปรับปรุงเพื่อเปิดประมูลใหม่

#### 1. การปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวถึงการที่ในปัจจุบันประเทศไทยขาดกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้ได้มีการริเริ่มผลักดันภายในรัฐบาลเพื่อให้มีกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ครอบคลุมทุกส่วนงานของภาครัฐและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการในการร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและคาดว่าจะสามารถนำเสนอร่างกฎหมายในช่วงต้นปี พ.ศ. 2558 โดยคณะที่ปรึกษาได้เข้าไปนำเสนอต่อผู้บริหารของกรมบัญชีกลางและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2558 ในเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรฐานสากล เช่น UNCITRAL และข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การค้าโลก (WTO)

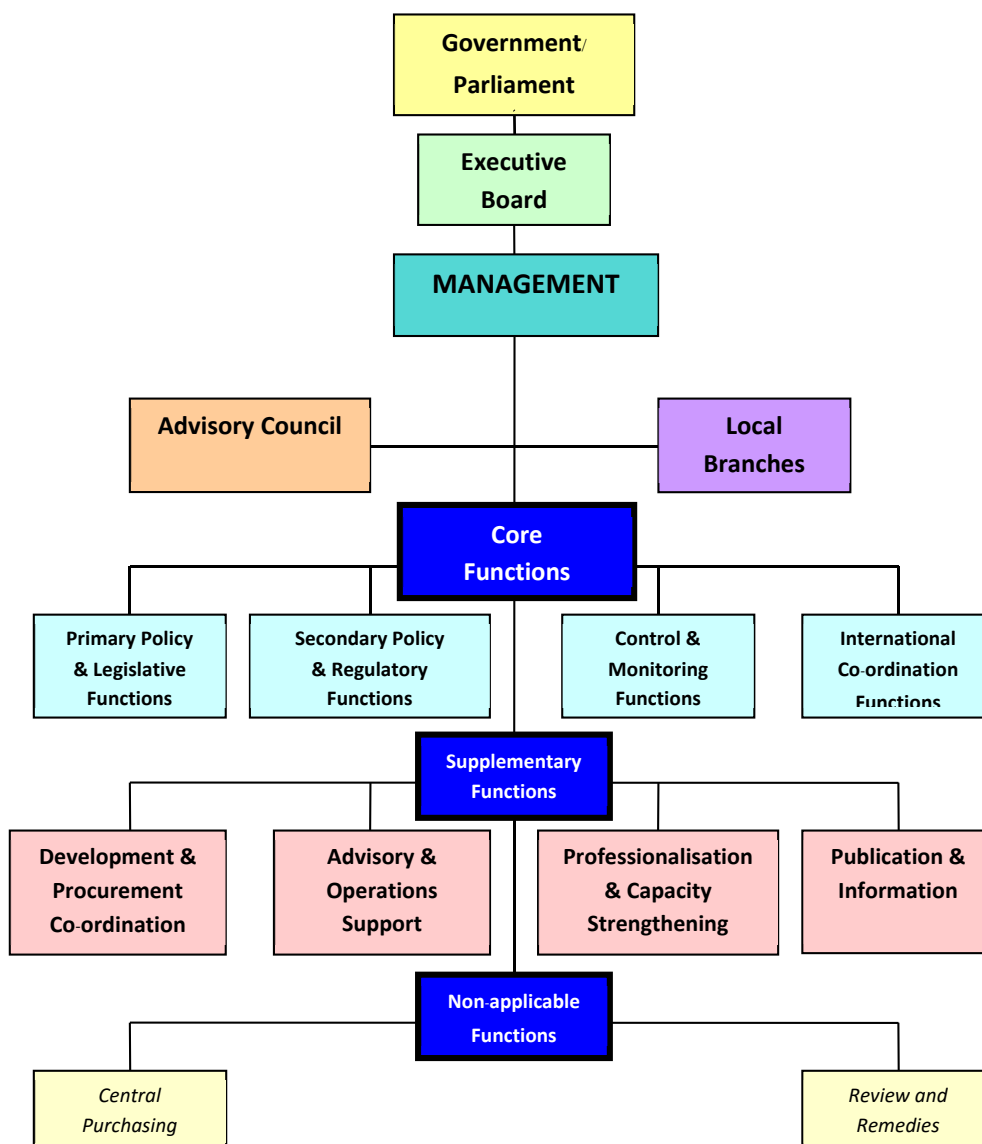
นอกจากกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้ว กรมบัญชีกลางอยู่ในระหว่างดำเนินการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ใหม่เพื่อยกระดับการให้บริการ โดยจะสามารถดำเนินงานในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในทุกกระบวนการของการประมูล อาทิ นำเข้า (Upload) เอกสารการเชิญชวนเข้าร่วมประมูล โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และดึงข้อมูล (Download) เอกสารการเชิญชวนเข้าร่วมประมูล โดยผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมประมูล การประกาศเชิญชวนเข้าร่วมประมูล การยื่นข้อเสนอของผู้เข้าร่วมประมูลและการประเมินข้อเสนอ ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดของกระบวนการการประมูลจะสามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกกิจกรรม เช่นเดียวกับกับระบบ e-Auction รวมทั้งบริการใหม่ ๆ ในอนาคต อาทิ ระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-Market) และ ระบบรายการสินค้าพร้อมสั่ง (e-Catalog) เป็นต้น ซึ่งระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่นี้คาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2558 โดยระบบใหม่นี้จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานและลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลในการติดตามความเสี่ยงด้านจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะนำไปสู่การลดระดับความเสี่ยงด้านจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐลงที่สุดในที่สุด

## เสาหลักที่ 2 กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร

จากประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่าในแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีแนวนโยบายรวมทั้งกรอบกฎหมายสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานการที่ดีของจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรฐานสากล และที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันคือโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานที่เป็นส่วนในการทำให้การนำมาใช้ในการดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย เช่นเดียวกับการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายสาธารณะ ในเชิงยุทธศาสตร์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภาคการเมืองจึงต้องกำหนดแนวนโยบายที่จะพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งผลักดันให้เป้าหมายของแนวนโยบายกลายเป็นยุทธศาสตร์ประเทศและแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่าง ๆ พร้อมทั้งเข้าใจในความสัมพันธ์และผลกระทบของแนวทางการปฏิรูประบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ประสบความสำเร็จนั้นจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลางภาครัฐต้องทรัพยากรในการดำเนินการที่เพียงพอตลอดจนมีกลไกการประสานงานที่ดีในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎระเบียบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และในแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีโครงสร้างของการดำเนินงานส่วนกลางที่มีประสิทธิภาพ โดยการเชื่อมโยงระหว่างกลไกกับโครงสร้างการดำเนินงานกลางของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ<sup>27</sup> มีดังต่อไปนี้

- บทบาทความรับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบหลัก อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และ พระราชกฤษฎีกา
- บทบาทในการพัฒนากฎระเบียบในเชิงปฏิบัติและคู่มือการปฏิบัติงาน
- บทบาทในการกำกับและติดตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- บทบาทในการให้คำปรึกษาต่อหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
- บทบาทในการพัฒนานโยบายและเครื่องมือในการสร้างจริยธรรมในการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- บทบาทในการพัฒนาและจัดการระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ที่รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
- บทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในเชิงวิชาชีพและความเป็นมืออาชีพในการดำเนินการ
- บทบาทในการพัฒนากระบวนการดำเนินการและประสานงาน
- บทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานสากลและประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>27</sup> SIGMA Paper 40, Central Public Procurement Structures and Capacity; 2008



แผนผังองค์กรในรูปข้างบนคือรูปแบบทั่วไปของโครงสร้างและบทบาทระบบกลางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่นิยมปฏิบัติในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป<sup>28</sup> โดยจุดแตกต่างระหว่างการบทบาทหลัก (Core Functions) กับบทบาทเสริม (Supplementary Functions) เป็นเพียงบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ไม่ใช่ความสำคัญในเชิงการปฏิบัติงาน

ในเชิงโครงสร้างที่เหมาะสมของระบบกลางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สมควรจะครอบคลุมการตรวจสอบภายนอก การตรวจสอบภายใน การกำกับดูแลการแข่งขัน และการรับเรื่องร้องเรียน ในส่วนของหน่วยงานด้านยุติธรรมและหน่วยงานพิเศษจะมีบทบาทที่สำคัญในการต่อต้านการฉ้อโกงและคอร์รัปชันซึ่งรายละเอียดกลไกจะกล่าวถึงในเสาหลักที่ 4

<sup>28</sup> SIGMA Paper 40, Central Public Procurement Structures and Capacity; 2008

## โครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย คือ กรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยในปัจจุบัน สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลาง มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับระบบกลางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ทำหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจในส่วนของ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีคณะกรรมการในลักษณะที่คล้ายกันคือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการทั้งสองคณะ

ความรับผิดชอบหลักของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ

- พิจารณาตัดสินและให้คำแนะนำแนวทางการใช้กฎระเบียบ
- พิจารณาการยกเว้นระเบียบปฏิบัติ
- พิจารณาการร้องเรียน
- จัดทำข้อเสนอปรับปรุงกฎระเบียบ
- จัดทำแนวทางและคู่มือการปฏิบัติงาน
- กำหนดกลไกราคาที่เหมาะสม Under Article 16
- กำหนดค่าตอบแทนที่ปรึกษา

### ข้อสังเกต

- สำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีบุคลากร จำนวน 76 คน ในจำนวนนี้ รวมลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 25 คน ซึ่งปฏิบัติงานในกลุ่มงานระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จำนวน 35 คน และในส่วนของกลุ่มงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน 26 คน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มงานพัฒนาราคากลางเป็นกลุ่มงานย่อย ซึ่งทำหน้าที่ในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ
- ระบบงานยื่นประมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Tendering) เป็นที่ท้าทายล่าสุด โดยระบบนี้จะช่วยในการนำเอกสารการแปลงเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลไปเก็บไว้ในเครื่องแม่ข่าย



เพื่อให้ผู้ประกอบการหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถนำเอาเอกสารเหล่านั้นไปใช้ในการเตรียมข้อเสนอได้และในทางกลับกันผู้ประกอบการก็สามารถยื่นข้อเสนอผ่านเครื่องแม่ข่ายและคณะกรรมการสามารถนำข้อเสนอไปพิจารณาได้ รวมทั้งระบบยังสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประมูลอีกด้วย โดยระบบ e-Tendering นี้เป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากระบบ e-Auction ในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการประมูล รวมทั้งยังช่วยในการเก็บสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปติดตามและวิเคราะห์ต่อไป

- จำนวนการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่พิจารณาโดย 2 คณะกรรมการ มีทั้งสิ้น 229 กรณีในปีงบประมาณ 2556 แต่ไม่มีการประเมินมูลค่าของทั้ง 229 กรณี
- จำนวนและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีเพียงพอหรือไม่ที่จะสนับสนุนระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการพัฒนาระบบให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการในการกำกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างถึง 2 คณะกรรมการ (คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์)
- บทบาทของคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งสองคณะ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบควบคู่กับการพิจารณาคำร้องเรียน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยตัวแทนส่วนราชการและตัวแทนภาคเอกชน อาจเกิดปัญหาด้านผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นได้
- ร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการจัดทำจะรวมถึงการเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแห่งชาติที่มีกรมบัญชีกลางเป็นเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้

### เสาหลักที่ 3 ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด

พื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพคือการทำงานที่มีรูปแบบการทำงานการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพและความเป็นมืออาชีพของทุกหน่วยงานอันที่จะนำไปสู่ความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ

กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเพียงเงื่อนไขในการสร้างความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่วน “ความคุ้มค่า” ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการจะเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับผู้ขายผลิตภัณฑ์/บริการภาคเอกชน โดยที่การทำงานในลักษณะมืออาชีพ (Professional) อย่างมีจริยธรรมตลอดทุกขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ



กลไกตลาดที่มีการแข่งขันจากผู้ภาคเอกชนที่หลากหลายและมีมาตรฐานจริยธรรมในการดำเนินการ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อผลลัพธ์ “ความคุ้มค่า” ดังกล่าว

ความน่าสนใจของสัญญาการว่าจ้างภาครัฐที่ต่อภาคเอกชนจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ระดับผลตอบแทน ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมประมูล ความซับซ้อน เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ของเอกสารการประมูล และรูปแบบของสัญญา ระยะเวลาในการเตรียมตัวก่อนยื่นประมูล เกณฑ์การคัดเลือกผู้ชนะการประมูล ตลอดจนการวิธีการแจ้งผลการประมูลและกลไกการรับเรื่องร้องเรียน เป็นต้น รวมทั้งการเปิดกว้างในการเข้าร่วมประมูลโดยปราศจากการกีดกันทางการค้าหรือทางเทคนิคใด ๆ ที่ไม่จำเป็น

องค์ประกอบหนึ่งในด้านจริยธรรมและการสร้างความน่าสนใจต่อการเข้าร่วมประมูลงานภาครัฐ คือ การสร้างความโปร่งใส ยุติธรรม และ สะดวกในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมูลตลอดกระบวนการ อาทิ การเผยแพร่เอกสารการประมูล การแจ้งผลการประมูล การกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการยื่นประมูล เกณฑ์ในการให้คะแนน ระยะเวลาในการพิจารณาผล การชี้แจงผลการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล และกลไกการร้องเรียนหากผู้เข้าร่วมประมูลรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการ

## บริบทการดำเนินการและสถานะตลาดของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

### หน่วยงานผู้ว่าจ้าง

รูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนตามระเบียบปฏิบัติ 2 ฉบับ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549) ซึ่งครอบคลุมรูปแบบการจัดการกระบวนการและอำนาจการอนุมัติตามโครงสร้างของหน่วยงาน โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการในการร่างเอกสารการประกวดราคา กำกับประกวดราคา และการตัดสินการประกวดราคา รูปแบบของการดำเนินการของประเทศไทยนั้นไม่ได้แตกต่างจากรูปแบบในต่างประเทศ แต่จะแตกต่างกันในด้านรายละเอียดในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ค่อนข้างมากทำให้ขาดความยืดหยุ่นและมีขั้นตอนมาก คณะทำงานมีความเข้าใจว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (e-Auction) มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประกวดราคา<sup>29</sup> ซึ่งแตกต่างจากวิธีปฏิบัติในต่างประเทศและความคิดเห็นของคณะทำงานการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวมีผลเสียมากกว่าผลดีกล่าวคือ ในประเด็นของความรับผิดชอบ (Accountability) นั้นควรมีการกำหนดความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ การตัดสินใจที่ขึ้นกับคณะกรรมการฯ มีแนวโน้มที่จะลดระดับความรับผิดชอบของหน่วยงาน หากสิ่งที่ได้มาจากการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีปัญหา (เนื่องจากผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นคณะกรรมการฯ) รวมทั้งการขาดประสิทธิภาพในการตรวจพบสิ่งผิดปกติในกระบวนการ แนวคิดของความรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะมีนิยามในหลายระดับของการดำเนินการ ทั้งในประเด็นของ

<sup>29</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (2) และ (3)

ความรับผิดชอบเชิงนโยบาย (Political Accountability) และ ความรับผิดชอบในการจัดการ (Management Accountability) กล่าวคือ ในระดับของรัฐบาลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการดำเนินงานที่สะท้อนถึงการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร<sup>30</sup> ในส่วนของระดับปฏิบัติการความรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดซื้อจัดจ้าง จะขึ้นอยู่กับสายงานที่ได้รับผิดชอบและอำนาจในการตัดสินใจที่มีการกำหนดให้แก่หน่วยงานและผู้บริหารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดซื้อจัดจ้าง (Manager) จะมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจใด ๆ ตามกรอบของอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการควบคุมและส่งเสริมความโปร่งใสที่เชื่อมโยงความรับผิดชอบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นการมีคณะกรรมการดำเนินการประมูลซึ่งคล้ายคลึงกับหลายประเทศแต่การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวก็มีข้อจำกัด คือถึงแม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลจะมีเจตนาที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพการจัดซื้อจัดจ้างและจริยธรรมการดำเนินการ (หลักการสี่ตา) แต่ในขณะเดียวกันเป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้บริหารองค์กรปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างถึงการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ หากมีปัญหา ซึ่งจริง ๆ แล้วบทบาทของคณะกรรมการดำเนินการประมูลและผู้บริหารองค์กรมีการแบ่งแยกที่ชัดเจนคือคณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจ และผู้บริหารองค์กรเป็นผู้ให้คำแนะนำเท่านั้น การแบ่งแยกบทบาทที่ชัดเจนในลักษณะดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น ในหลาย ๆ ประเทศ ไม่มีระเบียบการกำหนดกลไกและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน เป็นความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในการดำเนินการซึ่งโดยปกติก็จะจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลของแต่ละโครงการการจัดซื้อจัดจ้าง โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ตามความจำเป็น

ในประเทศไทยหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะมีหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการ อาทิ ฝ่ายพัสดุ ที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ถึงแม้ว่าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์และการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ฝ่ายพัสดุของหลายหน่วยงานขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านปริมาณและความรู้ความชำนาญ จำเป็นที่จะต้องได้รับสนับสนุนอย่างเร่งด่วน ในขณะที่ปัญหาภาพลักษณ์ในด้านจริยธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นทำให้เกิดทัศนคติเชิงลบของสังคมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่งผลต่อกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในปัจจุบันกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยจะถูกตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและจากภายนอก โดยการตรวจสอบจะมุ่งเน้นในด้านการปฏิบัติงานตามระเบียบเป็นสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์การความสำคัญในการลดความเสี่ยงมากกว่าผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ส่งผลให้ขาดการยอมรับในอาชีพการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและนำไปสู่ความยากลำบากในการว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและการขอย้ายงานจากฝ่ายพัสดุ และไม่ปรากฏว่ามีการเสนอหลักสูตรในการพัฒนาเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างในระดับปริญญาตรี (มหาวิทยาลัย) ประกาศนียบัตร หรือแม้กระทั่งหลักสูตรในหัวข้อทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

<sup>30</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549, หน้า 14

จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถึงแม้ว่ากรมบัญชีกลางจะมีการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นจำนวนมากรวมทั้งเพิ่มหัวข้อการฝึกอบรมในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา แต่การยกระดับทักษะในเชิงความเป็นมืออาชีพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในอนาคต ในขณะที่การส่งเสริมการยอมรับของสังคมต่ออาชีพการจัดซื้อจัดจ้างจะมีความสำคัญไม่แพ้ประเด็น อื่น ๆ ที่กล่าวมา (รายละเอียดดูในบทที่ 10)

### การทำงานของกลไกตลาด

การวิเคราะห์สถานะของกลไกตลาดต่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ภาพรวมของการแข่งขันต่อผลิตภัณฑ์/บริการในตลาด
- การระบุกิจกรรมผลิตภัณฑ์/บริการ ที่มีปัญหาในด้านการขาดการแข่งขันในตลาด
- สถานะของความเสี่ยงในด้านจริยธรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการฮั้วประมูล
- อุปสรรคในการเข้าร่วมประมูลงานภาครัฐ ในประเด็นด้านเทคนิคหรือกฎหมายที่สำคัญ
- การสนับสนุนผู้ประกอบการในประเทศ
- การประยุกต์ใช้มาตรฐานทางเทคนิค ในระดับประเทศและนานาชาติ
- กฎการเข้าร่วมการประมูลงานภาครัฐ และจำนวนการเข้าร่วมประมูลงานภาครัฐ
- การเข้าถึงการอธิบายผลการคัดเลือกผู้ชนะการประมูลและช่องทางการร้องเรียนของผู้เข้าร่วมการประมูล
- คุณภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามสัญญา

จากสถานะในปัจจุบันของประเทศไทยซึ่งมีการดำเนินงานของภาคเอกชนที่มีความหลากหลายและมีมูลค่ามหาศาล รวมทั้งการเข้ามาดำเนินการของบริษัทข้ามชาติจำนวนมาก ทำให้โอกาสในการสร้างการแข่งขันในการประมูลงานภาครัฐเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ โดยแนวทางที่จะส่งเสริมสถานะการแข่งขันของตลาดคือการเปิดโอกาสในการเข้าร่วมประมูลควบคู่กับการสร้างความยุติธรรมในกระบวนการโดยองค์ประกอบที่สำคัญคือจริยธรรมในการดำเนินการของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จากข้อมูลค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้เข้าร่วม e-Auction<sup>31</sup> ที่คณะทำงานได้รับ แสดงให้เห็นว่าภาคเอกชนมีความสนใจที่จะเข้าร่วมการประมูลงานภาครัฐ แต่จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้ซื้อและผู้ขายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อภาครัฐจะมองภาพรวมของความสนใจต่อการประมูลภาครัฐในระดับน้อยกว่า (รายละเอียดของการสำรวจความคิดเห็นจะอยู่บทถัดไป) จากผลการสำรวจความคิดเห็นจะสรุปได้ว่า จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลงานภาครัฐจะขึ้นกับชนิดของผลิตภัณฑ์หรือบริการ โดยพบว่าสัญญาการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ทั่วไปจะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าสัญญาการซื้อบริการหรือการก่อสร้าง ในขณะที่สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจจะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าหน่วยงานภาครัฐ โดยค่าเฉลี่ยของผู้เข้าร่วมประมูลจะอยู่ในช่วง 3-5 ราย โดยจะมากกว่าหรือน้อยกว่านี้ขึ้นกับชนิดของผลิตภัณฑ์หรือบริการ จึงควรมีการศึกษาถึงสาเหตุของการแตกต่างของการเข้าร่วมประมูลในแต่ละกลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบริการ เนื่องจากเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะการแข่งขันในการประมูลงานภาครัฐและจริยธรรมในการดำเนินการ โดยที่กลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีการแข่งขันกันสูงได้แก่ สัญญาด้านการก่อสร้าง ระบบ ICT และระบบรักษาความปลอดภัย และในขณะเดียวกันกลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ค่อนข้างมีปัญหาในด้านการแข่งขัน ได้แก่ การเช่ารถ การประชาสัมพันธ์ และการให้บริการขนส่ง

ในส่วนของการดำเนินการชี้แจงผลการตัดสินผู้ชนะการประมูลนั้นพบว่ามี การนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยน้อยมาก

ในทางปฏิบัติในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย ไม่มีการกำหนดราคาสำหรับผู้ประกอบการไทย (Domestic Price Preference) หรือข้อจำกัดในการเข้าร่วมการประมูลของบริษัทต่างชาติ แต่พบว่ามีเงื่อนไขที่แสดงถึงการกีดกันผู้ประกอบการต่างชาติ ในรูปแบบของกฎระเบียบ เช่น สินค้าต้องผลิตในประเทศ สินค้าใช้วัตถุดิบในประเทศ การลงทะเบียนบริษัทปรึกษา เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขในลักษณะเช่นนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมประมูลของบริษัทต่างชาติและทำให้การประมูลขาดการแข่งขัน นอกจากนี้คุณสมบัติและเกณฑ์ตรวจสอบต่าง ๆ ที่อ้างอิงกับมาตรฐานของประเทศไทย ในบางครั้งจะยากต่อการเชื่อมโยงกับมาตรฐานนานาชาติ อาทิ ISO (International Organization for Standardization) เป็นต้น การกำหนดคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ในกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะขัดกับมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างของ WTO (Government Procurement Agreement: GPA) ซึ่งคณะทำงานขอเสนอให้ประเทศไทยส่งตัวแทนไปสังเกตการณ์กระบวนการของ WTO/GPA เพื่อเข้าใจถึงขั้นตอนและกลไกในการเข้าร่วมในข้อตกลง GPA

ในหลายประเทศได้มีการประยุกต์ใช้กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม ควบคู่กับการจัดตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการสร้างคุณธรรมในการแข่งขันโดยดำเนินการสืบสวนถึงพฤติกรรมการดำเนินการของผู้ในตลาด รวมทั้งเป็นผู้อนุญาตในการควมรวมกิจการที่อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาดในด้านราคาหรือการแข่งขัน นอกจากนี้แล้วหน่วยงานดังกล่าวยังมีอำนาจในการสืบสวนและฟ้องร้องต่อการดำเนินการของเอกชน

<sup>31</sup> Issue Note on E-auctions system in Thailand, the World Bank

ในลักษณะของการฮั้วประมูล ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในลักษณะนี้เช่นเดียวกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการต่อต้านการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ที่รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐด้วย

จากการสัมภาษณ์และผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ภาคเอกชน ขาดความมั่นใจว่าหน่วยงานภาครัฐจะสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม อย่างไรก็ตามระดับความไม่มั่นใจนี้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอยู่กับกลุ่มงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ

ความท้าทายที่สำคัญในการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐคือการนำเอาภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงของระบบควบคู่กับการลดระดับความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในปัจจุบัน (ขณะที่ทำรายงานฉบับนี้) พบว่ามีการเคลื่อนไหวในเชิงสร้างสรรค์ต่อการปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อาทิ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานนี้ รวมทั้ง สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย (ในพระบรมราชูปถัมภ์) และ สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย ที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการดำเนินงานของคณะทำงาน โดยตัวแทนของภาคเอกชนดังกล่าว ได้พยายามผลักดันการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยให้มีความทันสมัยทั้งในประเด็นด้านกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติและประเด็นด้านโครงสร้างการดำเนินงาน รวมทั้งการนำแนวทางการค้าเงินงานที่ช่วยลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐลง นอกจากนั้นแล้วในส่วนนี้นักวิชาการอิสระที่ให้ความสนใจในประเด็นที่กล่าวมาและเป็นอีกแหล่งข้อมูลของคณะทำงานได้แก่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งมีงานศึกษาวิจัยมากมายที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติงาน และบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งทำหน้าที่ประเมินการดำเนินงานรวมทั้งด้านธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ได้ให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการและการติดตามการใช้งบประมาณของภาครัฐ

#### เสาหลักที่ 4 โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้างความซื่อตรงและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

ในปัจจุบันกลไกการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีด้วยกันหลายระดับ ขึ้นกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของสังคม ภายในระบบการทำงานของรัฐบาล กลไกการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะประกอบไปด้วย การควบคุมทางการเงิน การติดตามการใช้งบประมาณ กระบวนการจัดทำงบประมาณ และการตรวจสอบจากภายนอก เป็นต้น โดยการส่งเสริมจริยธรรมและการปราบปรามคอร์รัปชันจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งโดยภาคเอกชนหรือภาค NGO ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ACT) และ องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) เป็นต้น ในส่วนของผู้เข้าร่วมการประมูลงานภาครัฐ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการควบคุม โดยสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนตามช่องทางต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นได้ทั้งในส่วนหน่วยงานเจ้าของสัญญาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา

การตรวจสอบภายนอก (External Audit) ต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีส่วนสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินการตามกฎระเบียบและผลการดำเนินงาน อาทิ “ความคุ้มค่า” เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินการตามกฎระเบียบจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎระเบียบของแต่ละประเทศ ในส่วนของผลการดำเนินงานนั้นผู้ตรวจสอบภายนอกจะต้องประเมินว่าแนวทางการดำเนินงานและการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในกระบวนการส่งผลให้บรรลุเป้าหมาย 3 ด้าน (3E: Economy, Efficiency, and Effectiveness) หรือไม่ โดยที่ความประหยัด (Economy) จะเน้นในด้านราคาที่ถูกที่สุดในสินค้าหรือบริการในลักษณะเดียวกัน ส่วนในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) จะมุ่งเน้นในด้านประสิทธิภาพ (สัดส่วนของผลผลิตต่อทรัพยากรที่ใช้ไป) ของตัวผลิตภัณฑ์(สินค้า)หรือบริการเมื่อนำไปใช้ และประสิทธิผล (Effectiveness) คือผลการดำเนินงานผลิตภัณฑ์(สินค้า)หรือบริการเมื่อนำไปใช้ส่งผลให้หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น ( อาทิ วัตถุประสงค์ใน TOR)

โดยทั่วไปการตรวจสอบภายนอกจะถูกออกแบบมาเพื่อตรวจสอบว่าการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละสัญญามีความจำเป็นต่อการดำเนินการของหน่วยงานนั้น ๆ กระบวนการคัดเลือกผู้ชนะการประมูลเป็นไปตามกฎระเบียบ และงบประมาณที่ถูกใช้ไปสอดคล้องกับความเป็นจริงของตลาด

กลไกที่สำคัญในการป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมายและละเมิดจริยธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างคือการที่ผู้เข้าร่วมประมูลสามารถเรียกร้องความยุติธรรมผ่านระบบการรับคำร้องเรียน ซึ่งกลไกนี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรกำหนดให้มีกลไกการร้องเรียน ควบคู่กับการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการรับเรื่องร้องเรียน ในส่วนของกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและการเยียวยานั้นควรดำเนินการด้วยความรวดเร็วและแก้ไขปัญหาด้วยความเหมาะสม ตลอดจนเผยแพร่รายละเอียดของการตรวจสอบและเหตุผลในการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนนั้น ๆ ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบการร้องเรียนจำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานควบคู่กับทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม

## ศักยภาพของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรม

### การตรวจสอบภายนอก

กรณีของประเทศไทยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอกภายใต้ พรบ.การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ในปัจจุบัน สตง. มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 3,000 คนทั่วประเทศ ในส่วนของการตรวจสอบการดำเนินงานของ สตง. จะครอบคลุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตลอดทั้งกระบวนการ โดยจะมุ่งเน้นในการดำเนินการตามกฎระเบียบ ตามกฎหมายหน่วยงานทุกหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่สัญญาที่มีมูลค่ามากกว่า 1,000,000 บาท จะต้องจัดส่งสัญญาการจัดซื้อ/จัดจ้างทุก



สัญญา รวมทั้งข้อเสนอการประมูลของผู้ยื่นประมูลทุกรายประจำสัญญานั้น ๆ ให้กับ สตง. ซึ่งทุก ๆ ปี สตง. จะจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

จากรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของ สตง. ในปีงบประมาณ 2551<sup>32</sup> ที่เป้าหมายในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมุ่งเน้นด้านความสมเหตุผลในการดำเนินการ ความโปร่งใส การแข่งขัน อย่างเป็นธรรมและประสิทธิผลของการดำเนินการ โดยกระบวนการตรวจสอบของ สตง. ประกอบไปด้วย 3 กลุ่มงาน ได้แก่ 1) การตรวจสอบการจัดทำแผนปฏิบัติการที่จะนำไปสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง 2) กระบวนการประมูล และ 3) การติดตามผลการดำเนินงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง จากผลการตรวจสอบของ สตง. พบว่ามีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีได้ดำเนินงานตามกฎระเบียบและมีความเป็นไปได้ที่เกิดการคอร์รัปชันขึ้น โดยพบ 332 กรณีจากหน่วยงานที่ตรวจสอบทั้งหมด 294 หน่วยงาน โดยแบ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ 107 หน่วยงาน (114 กรณี) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 181 หน่วยงาน (202 กรณี) และ รัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง (6 กรณี) โดยกรณีของความผิดพลาดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งการจัดทำราคากลาง 90 กรณี หรือร้อยละ 27.96 ในส่วนของการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้างพบความผิดพลาด 93 กรณีหรือร้อยละ 28.88 และกรณีของการละเมิดกฎระเบียบ 114 กรณี หรือร้อยละ 35.40 ส่วนกรณีอื่น ๆ 25 กรณีหรือร้อยละ 7.76 จากผลการดำเนินการที่ผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวจะเป็นข้อสนับสนุนอย่างดีต่อข้อเสนอของคณะทำงาน ในด้านการพัฒนาศักยภาพและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (พัสดุ)

### การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

สำหรับผู้เข้าร่วมการประมูลที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการสามารถที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนโดยตรงที่หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) หรือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กวพ.อ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง ซึ่งผลการพิจารณาของ กวพ. หรือ กวพ.อ. จะถูกส่งให้กับหัวหน้าหน่วยงานดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในรูปแบบของข้อเสนอแนะเท่านั้น ในส่วนของการเยียวยาตามกฎหมายจะเป็นการตัดสินใจของศาลปกครองซึ่งมักจะมีกระบวนการที่ใช้เวลานาน หากพิจารณาถึงปริมาณของการประมูลงานภาครัฐในแต่ละปี จะพบว่าจำนวนการร้องเรียนผ่าน กวพ. และ กวพ.อ. นั้นว่าน้อยมากหากเปรียบเทียบกับปริมาณการร้องเรียน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ โดยในปี.ศ.2556 จำนวนการร้องเรียนผ่านทั้งสองหน่วยงาน มีเพียง 31 เรื่องเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็น (จะนำเสนอในบทถัดไป) ที่ระบุว่าผู้เข้าร่วมประมูลส่วนมากจะมีความลังเลที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนเพราะขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการตรวจสอบและ ไม่อยากมีปัญหาต่อความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จากที่กล่าวมาคณะทำงานพบว่าระบบการร้องเรียนและการเยียวยาของประเทศไทยยังมีความแตกต่างจากมาตรฐานสากลจึงควรดำเนินการทบทวน และปรับปรุงอย่างเร่งด่วนเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อจริยธรรมในการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระบบการร้องเรียนและเยียวยาที่ดีในต่างประเทศ อาทิ ระบบการร้องเรียนและเยียวยาของร่างกฎหมาย

<sup>32</sup> Performance Report for the Budget Year of 2008



ต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยคณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL)<sup>33</sup> รวมทั้งระบบของประเทศในสหภาพยุโรป<sup>34</sup> อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพของระบบการร้องเรียน และเยียวยาจะขึ้นอยู่กับสถานะทางกฎหมายของระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง หากสามารถยกระดับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปัจจุบันให้เป็นกฎหมายก็จะเป็นการสร้างความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) ให้กับผู้นับประมุข

### **เครื่องมือควบคุมจริยธรรมในการดำเนินงาน**

นอกเหนือจากกลไกการควบคุมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ถูกออกแบบให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามระเบียบตลอดกระบวนการ อย่างไรก็ตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีจำเป็นที่จะต้องมีการมีเครื่องมือพิเศษที่กฎหมายและหน่วยงานเฉพาะทางรองรับ ซึ่งเครื่องมือพิเศษเหล่านี้ เช่น ระเบียบว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานพิเศษรวมทั้งเครื่องมือในการปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน โดยเครื่องมือพิเศษเหล่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้

### **ผลประโยชน์ทับซ้อน**

ในบริบทของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐประเด็นในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลที่อาจส่งผลให้การดำเนินการในกระบวนการขาดความเป็นกลางได้ ปัญหาหนึ่งที่พบคือบริษัทที่ปรึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ และบางครั้งยังรวมทั้งการจัดเตรียมเอกสารการประมูล โดยที่บริษัทที่ปรึกษานั้น ๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการประมูล ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ บริษัทเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งของบริษัทที่ปรึกษา หรือ บริษัทเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลและบริษัทที่ปรึกษามีการดำเนินงานร่วมกันอยู่ หากยึดตามมาตรฐานการดำเนินงานในต่างประเทศ บริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นบริษัทแม่ของบริษัทที่ปรึกษาจะไม่มีสิทธิในการเข้าร่วมการประมูลในงานที่ทางบริษัทที่ปรึกษามีส่วนเกี่ยวข้อง เว้นเสียแต่จะมีการชี้แจงให้เห็นว่าไม่มีความสัมพันธ์ที่เป็นนัยสำคัญระหว่างกัน

ประเด็นในด้านผลประโยชน์ทับซ้อนของการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ในหลายโอกาส และจัดว่าเป็นหนึ่งในปัญหาที่มีความซับซ้อนในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2549 และ พรบ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้านผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานในต่างประเทศ (ดูรายละเอียดในช่วงถัดไป) อาทิเช่น คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) นั้นจะมีบุคคลภายนอกเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการฯ โดยบุคคลภายนอกดังกล่าวต้องไม่ได้มีตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งไม่ได้รับเงินเดือนประจำจาก

<sup>33</sup> UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011) Chapter VIII Challenge Proceedings

<sup>34</sup> SIGMA Paper 41, Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union (2007);

หน่วยงานภาครัฐ การดำเนินงานในรูปแบบนี้ในต่างประเทศจะช่วยเสริมสร้างความเป็นกลางในการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ในบริบทของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ จะให้ความสำคัญต่อประเด็นของผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างมากในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

### นิยามของผลประโยชน์ทับซ้อนขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)<sup>35</sup>

ผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติตามหน้าที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หากเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้ความสนใจต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลก็อาจทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อความรับผิดชอบในหน้าที่และผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้นั้น โดย OECD ได้กำหนดนิยามระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงกับที่ปรากฏและที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น

### ประเด็นของผลประโยชน์ทับซ้อนในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (UNCITRAL)<sup>36</sup>

จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องปรากฏอยู่ในกฎหมาย โดยจรรยาบรรณดังกล่าวจะต้องมีส่วนช่วยในการป้องกันปัญหาที่เกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ อาทิ การแจ้งให้ทราบถึงผลประโยชน์ที่อาจเกี่ยวพันกับการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง วิธีการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อน และการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นควรกำหนดให้จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

### แนวทางการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหภาพยุโรป<sup>37</sup>

ตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (EU Directives Art 24) ประเทศสมาชิกจะต้องมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนปัญหาการบิดเบือนสภาพการแข่งขันและการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมกับผู้เข้าร่วมประมูลทุกราย โดยนิยามของผลประโยชน์ทับซ้อนในที่นี้จะหมายถึงการที่สมาชิกของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งในทางตรงและทางอ้อม ดำเนินการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีผลกระทบต่อผลการประมูลและนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

### **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริต**

<sup>35</sup> OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service

<sup>36</sup> UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011) Art 26

<sup>37</sup> European Directive on public procurement 2014/24/EU. Art 24. Code of Conduct

ในประเทศไทยจะมีอยู่ 2 หน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจและความรับผิดชอบในการปราบปรามการคอร์รัปชันและการหลอกลวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐซึ่งรวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยหน่วยงานแรกและเป็นหน่วยงานหลัก ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีกรอบการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 และหน่วยงานที่สอง คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยที่ ป.ป.ช. จะมีอำนาจและความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และอาศัยประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินการต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ซึ่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ จากบุคคลอื่นอันเนื่องมาจากปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น นอกจากนี้แล้ว ป.ป.ช. ยังสามารถอาศัย พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งครอบคลุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในการดำเนินการได้เช่นกัน ทำให้ ป.ป.ช. มีขอบเขตในการดำเนินการในระดับประเทศ ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งหมดรวมทั้งระดับบริหารและนักการเมือง ในขณะที่ ป.ป.ท. จะมีอำนาจการดำเนินการเฉพาะเจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับปฏิบัติการเท่านั้น

ป.ป.ช. จะรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา ในขณะที่ ป.ป.ท. จะรายงานผลการดำเนินงานต่อกระทรวงยุติธรรม ป.ป.ช. มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,500 คนและสามารถดำเนินการได้ประมาณ 10,000 เรื่องต่อปี โดยที่ร้อยละ 60-70 จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่นำไปสู่การตัดสินและดำเนินการในลำดับต่อไป อาทิ การพิจารณาโทษ หรือ การส่งฟ้องศาลในลักษณะของคดีอาญาต่อไป และมีน้อยกรณีมากที่นำไปสู่การพิจารณาตัดสินในขั้นสุดท้าย ความผิดส่วนใหญ่ที่พบจะเกี่ยวข้องกับจัดทำเอกสารร่างขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) และการประยุกต์ใช้ราคากลางผิดวิธี ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ป.ป.ช. กำหนดให้จัดทำและเผยแพร่ราคากลางในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ในส่วนของ ป.ป.ท. ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 270 คน และดำเนินการ 3,000 – 4,000 กรณีต่อปี ซึ่ง 700-800 กรณี จะเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และประมาณ 100 กรณี จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายจากการสัมภาษณ์ของคณะทำงานพบว่า การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการปราบปรามคอร์รัปชันของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ

ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งหน่วยงานพิเศษเหล่านี้เป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันความเสี่ยงด้านจริยธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะมีการพิจารณาถึงประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานพิเศษทั้งสองหน่วย (สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาบทบาทเชิงนโยบายของ สำนักงาน ป.ป.ช. ในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในการกำหนดให้มีการใช้ราคากลาง ซึ่งควรจะเป็นบทบาทตามภารกิจของกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งภารกิจที่คล้ายคลึงกันระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ท.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการประสานงานระหว่างสองหน่วยงานและการดำเนินงานและความรับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน

### การคุ้มครองผู้เปิดเผยการคอร์รัปชัน (Whistle Blower Protection)

ในประเทศไทยมีกฎหมายในการคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสการคอร์รัปชัน ซึ่งมีประโยชน์ในการปราบปรามการคอร์รัปชันแต่จากการสัมภาษณ์ของคณะทำงานพบว่าประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชันยังไม่ดีนัก และไม่ค่อยจะพบการปฏิบัติงานในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชันเท่าไรนัก

### ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pacts)

รัฐบาลได้เริ่มกำหนดให้มีการทดลองการใช้การจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในโครงการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่ ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางที่ดี โดยกลไกการทำงานของข้อตกลงคุณธรรมที่ถูกออกแบบโดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)<sup>38</sup> เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยกลไกจะประกอบไปด้วยกระบวนการที่รวมถึงข้อตกลงระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ (หน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง) และผู้เข้าร่วมการประมูลทั้งหมด ในการกำหนดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่จ่าย หรือ เรียกร้อง สินบนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งร่วมมือกันฮั้วประมูล เงื่อนไขและพันธะสัญญาของข้อตกลงคุณธรรมจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยื่นประมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ จะต้องลงนามเพื่อยืนยันพันธะสัญญาในการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างอย่างยุติธรรม เช่นเดียวกับผู้ยื่นประมูล ที่ผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจจะต้องลงนามในเอกสารยืนยันการดำเนินการใด ๆ จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงคุณธรรม

### จริยธรรมการดำเนินงานภาครัฐกิจ

ในปัจจุบันได้มีการริเริ่มในภาคเอกชนในการส่งเสริมจริยธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ได้พัฒนาระบบประกันคุณภาพจริยธรรมการปฏิบัติงาน โดยระบบดังกล่าวจะไม่ยอมรับการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในบริษัทที่ได้รับการประเมินให้ผ่าน ซึ่งกลไกของระบบนี้จะเป็นในลักษณะของการประเมินตนเองตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นควบคู่กับการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณในการเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยในปัจจุบันมี 54 องค์กรขนาดใหญ่ (ทั้งไทยและต่างประเทศ) ได้ผ่านการประเมินระบบ ประกันคุณภาพจริยธรรมดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ที่กล่าวมา การผลักดันข้อตกลงคุณธรรม (ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว) ก็เป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของภาคเอกชน รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ในการสร้างความโปร่งใสโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

<sup>38</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity\\_pacts\\_in\\_public\\_procurement\\_an\\_implementation\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide)

## 7. มุมมองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐของไทย

การทบทวนระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยโดยคณะทำงานในครั้งนี้นี้ มักจะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก อาทิ หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน และนักวิชาการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้รายละเอียดที่น่าเชื่อถือในด้านภาพลักษณ์ของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย ทาง UNDP และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงตัดสินใจที่จะทำการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลัก โดยได้จัดทำแบบสอบถามขึ้นเฉพาะกลุ่มแจกจ่ายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ควบคู่กับการจัดสัมมนาเพื่อชี้แจงแนวทางการจัดทำแบบสอบถามให้กับตัวแทนของหน่วยงานที่ได้รับแบบสอบถาม ในเดือนกันยายน 2557

โดยคำถามในแบบสอบถามจะครอบคลุมประเด็นหลักในด้านความเสี่ยงเชิงจริยธรรมในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและกลไกการดำเนินงาน โดยประเด็นต่าง ๆ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐมีดังต่อไปนี้

- กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง (ในประเด็นของประสิทธิผล)
- กรอบการดำเนินงานขององค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง (อาทิ สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง)
- กระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างและหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง
- กลไกตลาดของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- กลไกการร้องเรียน
- ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- การป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในส่วนของกลุ่มภาคเอกชนคำถามจะแตกต่างกันเล็กน้อยเพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการเข้าร่วมประมูลงานภาครัฐ โดยทั้งสองกลุ่มจะมีคำถามเชิงบรรยายทั้งในรูปแบบปลายเปิดและปลายปิด

### จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม

- หน่วยงานภาครัฐ: 55
- รัฐวิสาหกิจ: 17
- ภาคเอกชน: 10

#### 1) ความคิดเห็นต่อกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญคือการปฏิรูปกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดทำ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจะครอบคลุมการดำเนินการด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และระบบราคากลางที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานควบคู่กับการลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลลง

### **ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยกับการจัดทำ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**

โดยความคิดเห็นส่วนใหญ่จะเห็นว่ากรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในปัจจุบันส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการแต่ให้ความสำคัญต่อราคาที่ถูกที่สุดมากเกินไปทำให้ละเลยคุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวในปัจจุบันจะถูกมองว่าล้าสมัย มีรายละเอียดมากเกินไป ทำให้ยากต่อการเข้าใจที่ถูกต้อง ในขณะที่ความคิดเห็นส่วนใหญ่มีความประสงค์ให้ยกระดับกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในปัจจุบันให้เป็นระดับพระราชบัญญัติ จะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นกว่าในปัจจุบัน ซึ่งความคิดของกลุ่มหน่วยงานภาครัฐจะมีระดับความเห็นชอบมากกว่ากลุ่มรัฐวิสาหกิจนั้นหมายถึงในบางกลุ่มมีความพึงพอใจในรูปแบบของว่ากรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน

### **ความคิดเห็นต่อประโยชน์ของระบบ e-Auction จะมีลักษณะกระจายตัว รวมทั้งการป้องกันการฮั้วประมูลโดยการนำระบบ e-Auction**

ความพึงพอใจต่อระบบ e-Auction นั้นจะอยู่ในประเด็นของกระบวนการที่เป็นระบบและขั้นตอนชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ความโปร่งใสของกระบวนการ แต่ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงว่าระบบ e-Auction มีผลต่อการแข่งขันและราคา ในขณะที่ความคิดเห็นเชิงลบต่อระบบ e-Auction นั้นจะเป็นประเด็นของกระบวนการที่มีขั้นตอนมาก ตลอดจนระบบการจัดการ e-Auction ที่ผู้เข้าร่วมประมูลได้เห็นหน้าระหว่างกัน รวมทั้งเป็นการยุ่งยากเวลาต้องจัดซื้อจัดจ้างหลายสัญญา และยังคงระดับความเสี่ยงต่อการฮั้วประมูลเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดซื้อจัดจ้างวิธีอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าควรดำเนินการให้กระบวนการ e-Auction มีขั้นตอนที่กระชับและชัดเจน

### **ความเห็นที่เป็นกลางหรือเชิงบวกต่อกลไกราคากลาง และการป้องกันการฮั้วประมูลด้วยการใช้กลไกราคากลาง**

ในเชิงทฤษฎีการใช้กลไกราคากลางมีโอกาที่จะช่วยป้องกันการฮั้วประมูลได้ แต่จากผลการสำรวจความคิดเห็นของคำถามปลายเปิดพบว่าการวิจารณ์เชิงลบอย่างมากต่อกลไกราคากลาง โดยมีประเด็นที่สำคัญคือการให้ความสำคัญต่อราคาที่ถูกที่สุดและไม่พิจารณาในด้านคุณภาพเลย รวมทั้งการจัดทำราคากลางจะใช้เวลาและมีกระบวนการที่ซับซ้อน ส่งผลให้ขาดการเข้าร่วมแข่งขันของผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือบริการที่มุ่งเน้นคุณภาพ และไม่สามารถป้องกันการฮั้วประมูลได้อย่างที่คาดการณ์ไว้

## **2) ความคิดเห็นต่อ กรอบการดำเนินงานขององค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง**

คำถามในส่วนนี้จะประเด็นของการทำงานของสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภายใต้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังและคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2 ชุด (กวพ. และ กวพ.อ.)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

โดยที่ความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่สำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดำเนินการภายใต้กรมบัญชีกลาง และมีระดับความอิสระในการดำเนินงานที่เหมาะสมในปัจจุบันแต่มีปัญหาในเรื่องกำลังพลส่งผลให้การดำเนินงานในฐานะหน่วยงานสนับสนุนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร นำไปสู่ปัญหาการชี้แจงกฎระเบียบและขั้นตอนการทำงานให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจนหรือไม่เหมือนกัน ซึ่งคณะทำงานขอเสนอแนะให้เตรียมอัตรากำลังของสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เพียงพอควบคู่กับการพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ควรลดจำนวนของคณะกรรมการ กวพ. และ กวพ.อ. ลง เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวขึ้น

### 3) กระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างและหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง

คำถามจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐและโครงสร้างการตัดสินใจรวมทั้งกระบวนการการประมูล ตลอดจนการฝึกอบรมและแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน

โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- หน่วยงานภาครัฐ (ระดับกรมหรือเทียบเท่า) และรัฐวิสาหกิจจะมีหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- ความเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจเชื่อว่าแต่ละองค์กรจะมีอำนาจเพียงพอในการตัดสินใจใด ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- กิจกรรมที่มีความยุ่งยากในการดำเนินการตามลำดับได้แก่ การเตรียมเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) การกำหนดราคากลาง และการกำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมตามระเบียบ
- ระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์เทียบกับวิธีการปกติในระดับเดือน แต่ที่น่าสนใจคือกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจจะใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉลี่ยระยะเวลาในการเตรียมการประมูลจะมีค่าประมาณ 2-4 เดือน
- กฎและระเบียบในปัจจุบันในการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพเพียงพอ



- ความคิดเห็นส่วนใหญ่มีความต้องการการฝึกอบรมโดยเฉพาะในด้านกฎระเบียบ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ และความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

#### 4) กลไกตลาดของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คำถามจะครอบคลุมถึงสถานะการแข่งขันในตลาดการประมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยทั่วไปและกลุ่มผลิตภัณฑ์/บริการต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องเช่น จำนวนเฉลี่ยของการเข้าร่วมประมูล แนวทางการเพิ่มการแข่งขัน และ การฮั้วประมูล

โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ปริมาณการเข้าร่วมประมูลต่อสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะขึ้นกับชนิดของผลิตภัณฑ์หรือบริการ อาทิ ปริมาณการเข้าร่วมประมูลผลิตภัณฑ์ทั่วไป (เช่น อุปกรณ์สำนักงาน) จะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าสัญญาการจ้างและสัญญาการก่อสร้าง และคณะทำงานพบข้อสังเกตที่น่าสนใจคือผู้เข้าร่วมประมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจโดยเฉลี่ยจะมากกว่าสัญญาของหน่วยงานราชการ
- ประเทศไทยมีปริมาณการเข้าร่วมประมูลต่อสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉลี่ย 3-5 ราย ต่อหนึ่งการประมูล ซึ่งนับว่าน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังนั้นควรจะมีการวิเคราะห์หาสาเหตุในรายละเอียดต่อไป
- กลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีการแข่งขันในตลาดที่สูงและมีปริมาณการเข้าร่วมประมูลต่อสัญญามาก ได้แก่ กลุ่มก่อสร้าง กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ และกลุ่มความปลอดภัย ในส่วนของกลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีผู้เข้าร่วมการประมูลน้อยได้แก่ การเช่ารถ การประชาสัมพันธ์ และ การให้บริการคมนาคม
- พบว่าส่วนใหญ่ไม่มีการอธิบายผลการประมูลต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายหลังการประกาศผลการประมูล
- ในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ไม่พบความผิดปกติในด้านการฮั้วประมูล ซึ่งเป็นจุดที่น่าสังเกตและควรที่จะมีการหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อทำการวิจัยและสังเคราะห์หาสาเหตุต่อไป

#### 5) กลไกการควบคุมและร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้าง

คำถามจะครอบคลุมถึงกรอบของกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและกลไกการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่น การตรวจสอบจากภายนอก (External Audit) และ การควบคุมการเบิกจ่ายที่เหมาะสม

ตลอดจนแนวทางการต่อต้านการคอร์รัปชัน และความผิดปกติในกระบวนการ ซึ่งคำถามเหล่านี้จะมุ่งประเด็นในด้านมาตรฐานระบบการจัดการคำร้องเรียน

โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ความเห็นเกือบทั้งหมดเข้าใจและสนับสนุนการมีกลไกในการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในทางกฎหมายที่ครอบคลุมและชัดเจน ทั้งในส่วนของกระบวนการเบิกจ่ายที่เหมาะสมและการดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล
- กลไกต่าง ๆ ในปัจจุบันจะมุ่งเป้าไปที่ไปเจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากเกินไป แต่ผู้อยู่เบื้องหลัง “ตัวการ” มักจะหลุดรอดจากกลไกเหล่านี้
- ในส่วนของระบบรับเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามจะมีความเห็นที่แตกต่าง กล่าวคือ ในส่วนของกลุ่มผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ) จะมีความเห็นเชิงบวกต่อระบบรับเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันมากกว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามภาคเอกชน นอกจากนี้แล้วยังพบว่าในส่วนของภาคเอกชนมีความลังเลในการใช้กลไกการร้องเรียนในปัจจุบัน เพราะระยะเวลาในการพิจารณาที่ค่อนข้างนานและไม่แน่นอนต่อการบังคับใช้ผลการพิจารณา รวมทั้งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่อาจส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจในอนาคตกับหน่วยงานภาครัฐ
- ข้อเสนอแนะของคณะทำงานต่อผลการสำรวจความคิดเห็น คือ การเร่งรัดปรับปรุงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนให้มีระยะเวลาที่แน่นอนแต่ไม่นานจนเกินไป รวมทั้งควรพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ครอบคลุมทุกมิติของการจัดซื้อจัดจ้าง

#### 6) การตรวจสอบและป้องกันความเสี่ยงของธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้าง

ลักษณะของคำถามของประเด็นนี้จะเป็นในลักษณะทั้งแบบปลายเปิดและปลายปิด โดยจะครอบคลุมทั้งในส่วนของอัตราค่าจ้างและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ การป้องกัน และการสอบสวนการละเมิดธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างตลอดทั้งกระบวนการ

โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ถึงแม้ว่า ป.ป.ช. จะมีกรอบอำนาจตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานปราบปรามคอร์รัปชัน แต่ในการดำเนินงานของ ป.ป.ช. นั้นได้สร้างคำถามให้กับผู้ปฏิบัติงานว่า ป.ป.ช. มีความเข้าใจเชิงลึกของวิธีการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานดีแค่ไหน รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบที่ใช้เวลานานแต่ไม่มีการเปิดเผยถึงความก้าวหน้าในการสอบสวนในแต่ละกรณีที ป.ป.ช. ดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งคณะทำงานมีความเห็นว่าควรมีการชี้แจงและกำหนด

บทบาทการทำงานร่วมกันของ ป.ป.ช., ส.ต.ง และกรมบัญชีกลาง ตลอดจนการเปิดเผยสถานะการสอบสวนของ ป.ป.ช. และจัดทำเอกสารเผยแพร่ผลการสอบสวนโดยละเอียด

- ความเสี่ยงหลักด้านธรรมาภิบาลก่อนเริ่มกระบวนการประมูลตามผลการสำรวจความคิดเห็น ได้แก่
  - การแทรกแซงจากการเมืองหรือปัจจัยภายนอก
  - ไม่มีเวลาในการวางแผน วิเคราะห์ และกำหนดงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง
  - การร่างเอกสารขอบเขตการดำเนินการ (Term of Reference)
- ความเสี่ยงหลักด้านธรรมาภิบาลในระหว่างกระบวนการประมูลตามผลการสำรวจความคิดเห็น ได้แก่
  - การขาดการแข่งขันในการประมูลและความเสี่ยงที่จะมีการฮั้วประมูล
  - ผลประโยชน์ทับซ้อน
  - การขาดการเข้าถึงข้อมูลการประกาศเชิญชวนเข้าร่วมการประมูลและเกณฑ์การคัดเลือก
- ความเสี่ยงหลักด้านธรรมาภิบาลภายหลังกระบวนการประมูลตามผลการสำรวจความคิดเห็น ได้แก่
  - การไม่ปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญาหรือผู้รับจ้างช่วง
  - การละเลยการควบคุมการดำเนินการของคู่สัญญาให้เป็นไปตามข้อตกลงของเจ้าหน้าที่ หรือการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนรู้เห็นและละเลยในการบังคับให้สัญญาดำเนินการตามข้อตกลง

## 7) การลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ความเห็นส่วนใหญ่ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างการดำเนินงานไม่ให้มีการทับซ้อนของภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในการปราบปรามคอร์รัปชัน เช่นเดียวกันที่ความเห็นส่วนใหญ่จะเห็นว่ากระบวนการที่โปร่งใสจะช่วยลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลได้ ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยก็จัดว่ามีความโปร่งใสในระดับหนึ่ง แต่ยังสามารถที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นได้อีก สำหรับข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

## 8. การเชื่อมโยงความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล โดยการวิเคราะห์จุดอ่อนของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

จุดประสงค์ของบทนี้คือการนำเสนอและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่สำคัญด้านธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย โดยการใช่วิธีการแผนผังความเสี่ยง (Risk Mapping) ในการบ่งชี้จุดที่มี

ความเสี่ยงที่สุดในกระบวนการและกำหนดวิธีการในการลดความเสี่ยงนั้นลง ซึ่งวัตถุประสงค์ของวิธีการดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- บ่งชี้ความเสี่ยงเพื่อที่จะกำหนดมาตรการในการลดการคอร์รัปชันและการฉ้อโกง
- บ่งชี้ความเสี่ยงเพื่อช่วยสนับสนุนกระบวนการสอบสวนโดยการให้ความสนใจในจุดที่มีความเสี่ยงสูงไม่ว่าจะเป็นขั้นตอน วิธีการ หรือตัวบุคคล<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> UNDP has published a number of sector analyses of integrity risk management, as in health and education

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทอื่น ๆ จุดที่มักเกิดความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีดังต่อไปนี้

1. การฮั้วประมูลโดยกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชน
2. การติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยผู้ประกอบการ
3. การคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีสาเหตุมาจากระบบอุปถัมภ์ที่อาศัยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรถูกวิเคราะห์ในหลายมิติ ตัวอย่างเช่น การฮั้วประมูลและการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ควรถูกแก้ไขจากภายนอกกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยการฮั้วประมูลจะมีความเกี่ยวข้องกับมิติการแข่งขันในตลาดที่จำเป็นจะต้องมีการแทรกแซงภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าและหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลการแข่งขัน ควบคู่กับริเริ่มมาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งการที่จะกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาระดับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรเริ่มจากการตอบคำถามดังต่อไปนี้

- การฮั้วประมูลรูปแบบที่พบบ่อยที่สุดและวิธีการใดที่จะป้องกันได้
- วิธีการใดที่จะพบว่ามีการฮั้วประมูลก่อนการลงนามในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง
- อะไรคือสาเหตุที่พบบ่อยในการยกเลิกการประมูล
- ทำอย่างไรจึงจะกำหนดตัวชี้วัดที่ช่วยบ่งชี้ถึงการฮั้วประมูล
- ทำอย่างไรจึงจะแก้ไขปัญหาการฮั้วประมูลในรูปแบบหมุนเวียนกันชนะประมูล
- อะไรคือแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (Best Practice) และเทคนิคในการหลีกเลี่ยงการฮั้วประมูล
- ลักษณะหรือรูปแบบใดของการรับจ้างช่วง (Subcontract) ที่นับเป็นส่วนหนึ่งของการฮั้วประมูล
- การมีข้อมูลเชิงลึกของตลาดและระดับราคามีความสำคัญอย่างไร

รายละเอียดเกี่ยวกับการการมีส่วนร่วมคิดและการฮั้วประมูลได้ถูกระบุเพิ่มเติมไว้ในภาคผนวก 1 “แนวทางในการลดความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” ประเด็นที่ควรให้ความสนใจคือการฮั้วประมูล โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นวิธีการหลักในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย

ในส่วนของการตัดสินใจบนเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะเกิดขึ้นภายหลังการฮั้วประมูล เพราะการฮั้วประมูล นับเป็นขั้นตอนแรกของการตัดสินใจบนเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการยากที่จะประเมินผลของการคอร์รัปชัน แต่ทุกภาคส่วน ก็มีความเป็นร่วมกันว่าหากความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างแพร่ขยายออกไป ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของภาครัฐสูงเกินความจำเป็นเมื่อถึงจุดหนึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ส่วนการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทย นับเป็นปัญหาที่ทำนาย เพราะการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในประเทศไทยเป็นผลของการเกิดความผิดปกติในสังคมโดยรวมของประเทศไทย มากกว่าประเด็นจุดอ่อนในด้านกฎหมายและโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐาน ในการป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลต่อความผิดปกติทุกประเภทในการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวมทั้งแนวนโยบายและระเบียบปฏิบัติจะมุ่งเน้นในการสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการใช้งบประมาณของรัฐในขณะเดียวกันในก็พยายามสร้างธรรมาภิบาลและความยุติธรรม ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นการยากที่จะเอาชนะการคอร์รัปชันและการฉ้อโกงด้วยการพึ่งพา เฉพาะการออกแบบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป 28 ประเทศซึ่งมี รูปแบบของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน แต่ผลลัพธ์ที่ได้ในด้านระดับการคอร์รัปชันจัดทำโดย องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ พบว่ามีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดระหว่างประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากรูปแบบของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ส่งผลให้ระดับการคอร์รัปชัน ในแต่ละประเทศของกลุ่มสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกัน

ความท้าทายในการปราบปรามคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐคือการหาวิธีที่จะเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการดำเนินงานที่ปราศจากธรรมาภิบาลในปัจจุบันด้วยภาพพจน์ที่ขาดความน่าเชื่อถือในมุมมองของ ประชาชนโดยทั่วไปรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

การวิเคราะห์จุดอ่อนด้วยการเชื่อมโยงกับแผนผังความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของระบบการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย โดยครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ
- ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และระบบราคากลาง
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานและศักยภาพการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ปริมาณเจ้าหน้าที่และภาระงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งความเป็นมืออาชีพในการดำเนินการ
- ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสถานะและกลไกตลาด

- ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- การควบคุมและการติดตามผลการดำเนินงาน

### ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญของประเทศไทย

#### 1) การขาดกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีความเข้มแข็งและทันสมัย

การไม่มีกฎหมายที่มีความเข้มแข็งและทันสมัยที่ครอบคลุมทุกหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งกิจการรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ น้ำ พลังงาน และ คมนาคม ที่เป็นไปตามมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างของ WTO (Government Procurement Agreement: GPA) ที่มีกลไกป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลอยู่ด้วย ทำให้สถานการณ์ของประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบในระดับต่ำรวมทั้งระเบียบในปัจจุบันเปิดโอกาสให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้

ในขณะที่คณะทำงานดำเนินการจัดทำรายงานฉบับนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีตัวแทนของกรมบัญชีกลางเป็นประธานในการร่างกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่และนับเป็นกฎหมายระดับ พ.ร.บ. ฉบับแรกที่ว่าด้วยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี โดยคาดการณ์ว่าร่างกฎหมายจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2558 ก็ที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาต่อไป

กรอบกฎหมายและระเบียบที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งถูกเรียกว่า กฎหมายและระเบียบรอง (Non-core Regulation) ก็มีส่วนสำคัญในการป้องกันความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะกฎหมายที่ว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองต่อผู้เปิดเผยเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Whistle-blower protection) กฎหมายควบคุมการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม กฎหมายว่าด้วยงบประมาณและการตรวจสอบจากโดยองค์การอิสระ รวมทั้งกฎหมายข้าราชการพลเรือนและการบริหารกิจการภาครัฐล้วนแล้วแต่เป็นกลไกเสริมที่สำคัญที่ช่วยผลักดันให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยสามารถดำเนินการสร้างความคุ้มค่าจากงบประมาณและมีความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### 2) การบังคับใช้ระบบการหาพัสดุด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และราคากลาง

การกำหนดให้การจัดซื้อพัสดุที่มีมูลค่าสัญญามากกว่า 2 ล้านบาทขึ้นไปต้องใช้ระบบ e-Auction นั้นเป็นประเด็นที่คณะทำงานมีความเห็นว่าเป็นปัญหาในประเด็นของประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและเสนอแนะให้มีการทบทวนระเบียบดังกล่าวในอนาคต การออกแบบการใช้งานระบบ e-Auction ที่เหมาะสมจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลได้โดยเฉพาะในความเสี่ยงของการฮั้วประมูล ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในระบบ e-Auction

- การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการพิจารณาร่างเอกสารขอบเขตการดำเนินการ (TOR) และมีส่วนให้ความเห็นในการปรับปรุงข้อกำหนดฉบับนั้น นับเป็นมาตรการที่ดีโดยเฉพาะในประเด็นของความโปร่งใส แต่ในขณะเดียวกัน หากกลุ่มผู้ประกอบการมีความต้องการที่จะฮั้วประมูลอยู่แล้ว การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการพิจารณาร่างเอกสารขอบเขตการดำเนินการ กลับเป็นการให้โอกาสในการวางแผนการฮั้วประมูลของผู้ประกอบการ
- การที่สถานที่ที่ใช้ในการเคาะราคาการประมูลมีเพียงสถานที่เดียว จะเกิดความเสี่ยงในการพบปะระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลและคู่แข่ง
- การใช้ราคากลาง ที่คณะทำงานได้พิจารณาในประเด็นด้านประสิทธิภาพในข้างต้น หากพิจารณาในประเด็นด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะเมื่อมีการเปิดเผยราคากลางก่อนการประมูลส่งผลให้ในทางปฏิบัติราคากลางกลายเป็นเพดานราคาโดยปริยาย

จากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และเรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ประกอบการที่ร่วมกันฮั้วประมูลจากการสืบสวนของหน่วยงานที่กำกับดูแลการแข่งขัน (Antitrust Authority) จะแสดงให้เห็นถึงจุดเสี่ยงของกลไกการกำหนดราคากลาง<sup>40</sup> ดังต่อไปนี้ การกำหนดให้ผู้ชนะการประมูลโดยดูจากข้อเสนอด้านราคาที่ต่ำที่สุดนั้น กลุ่มผู้ประกอบการที่ร่วมกันฮั้วประมูลจะคัดเลือกหนึ่งในสมาชิกให้เป็นผู้ชนะโดยจะให้สมาชิกรายนั้นเสนอราคาให้ต่ำกว่าราคากลางเล็กน้อยและให้สมาชิกรายอื่น ๆ เสนอราคาเท่ากับราคากลางหรือมากกว่าเล็กน้อย ดังนั้นหากผู้ซื้อ (เจ้าของสัญญา) กำหนดราคากลางและประกาศให้ผู้เข้าร่วมประมูลทราบล่วงหน้าเช่นเดียวกับประเทศไทย จะทำให้กลุ่มผู้ประกอบการที่ร่วมกันฮั้วประมูลจะมุ่งประเด็นไปที่การทำอย่างไรให้ผลตอบแทนของผู้ชนะการประมูลสูงที่สุดเพราะนั่นหมายถึงส่วนแบ่งของสมาชิกในกลุ่มก็จะได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นการใช้กลไกราคากลางจะเป็นการกำหนดเพดานสูงสุดของผู้ซื้อ แต่หากเปิดเผยข้อมูลราคากลางกับผู้เข้าร่วมประมูล อาจเป็นการส่งเสริมการฮั้วประมูล ดังนั้นราคากลางควรใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ และการนำมาใช้กำหนดรูปแบบสัญญาจ้างที่เหมาะสม มากกว่าการนำมาใช้เป็นกลไกควบคุมราคา อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยราคากลางหรือไม่นั้นควรให้หน่วยงานเจ้าของสัญญาเป็นผู้กำหนด เนื่องจากการเปิดเผยราคากลางอาจจะเป็นเทคนิคการจัดซื้อจัดจ้างหรือความเหมาะสมในทางปฏิบัติ หากสัญญามีระยะเวลาที่ยาวจะเป็นการยากที่จะประมาณราคาให้ใกล้เคียงความเป็นจริง

<sup>40</sup> The Law and Economics of Framework Agreements – Designing Flexible Public Procurement Solutions, G.L. Albano and C. Nicholas, Cambridge University Press, 2015

### 3) การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐ และปัญหาอัตรากำลังที่เหมาะสม

ในบทอื่น ๆ ได้กล่าวถึงหน่วยงานกลางหลาย ๆ หน่วยของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในประเด็นของขอบเขตการดำเนินงานสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎระเบียบที่อ่อนแอ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายควรดำเนินการภายใต้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ความเป็นอิสระต่อกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผนวกกับอำนาจในการดำเนินการจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงานและการบังคับใช้กฎหมายอันจะนำไปสู่ปัญหาธรรมาภิบาลในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจครอบคลุมระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งระบบ และเป็นหน่วยงานที่กำหนดให้มีการใช้กลไกราคากลาง ส่วนความเหมาะสมของกลไกราคากลางนั้นจะขึ้นอยู่กับมุมมองทั้งในส่วนประสิทธิภาพการดำเนินการหรือมุมมองในส่วน of ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล
- กลไกการสนับสนุนจากส่วนกลางต่อการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ควรจะประกอบไปด้วยส่วนของการให้คำแนะนำและส่วนการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งในส่วน of ภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ศักยภาพในการฝึกอบรมและการให้คำแนะนำต่าง ๆ ของกรมบัญชีกลางในด้านปริมาณเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ
- กลไกการรับเรื่องร้องเรียนควรเป็นไปตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และไม่ควรมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและระเบียบในการดำเนินงาน
- โครงสร้างการดำเนินการป้องกันและปราบปรามทุจริตและคอร์รัปชันที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ จะมีการทับซ้อนระหว่างอำนาจของหน่วยงาน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรและขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นประเทศไทยควรทบทวนและปรับปรุงการดำเนินการและขอบเขตการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 4) การขาดกำลังพลในการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและความเป็นมืออาชีพ

กฎระเบียบในการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงาน ขั้นตอน และการอนุมัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีประเด็นที่คลุมเครือคือขอบเขตที่เหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ

โดยหน่วยงานที่ดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างตลอดจนการเชื่อมโยงกับภาระรับผิดชอบ (Accountability) และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ การใช้รูปแบบของคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างที่มากเกินไปได้สร้างความเสี่ยงต่อการขาดภาระรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร เพราะไม่มีจุดเชื่อมโยงในระบบการจัดซื้อจัดจ้างอย่างชัดเจน

### 5) กลไกตลาดไม่ทำงาน

ระดับการแข่งขันในตลาดมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การมีข่าวการฮั้วประมูลบ่อย ๆ รวมทั้งอุปสรรคทั้งในด้านคุณสมบัติหรือเทคนิคในการเข้าร่วมประมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้ความน่าสนใจในการเข้าร่วมการประมูลภาครัฐของภาคเอกชนลดลง รวมทั้งนโยบายการสนับสนุนสินค้าที่ผลิตในท้องถิ่นแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อกลไกตลาด การมีบริษัทต่างประเทศเข้าร่วมประมูลจะช่วยเพิ่มระดับการแข่งขันเนื่องจากบริษัทต่างประเทศเหล่านั้นมักจะต้องดำเนินการใด ๆ อย่างมีธรรมาภิบาลตามข้อตกลง OECD Convention มิฉะนั้นแล้วหากบริษัทต่างชาติเหล่านี้ถูกตรวจพบว่ามีกระทำความผิดจริยธรรม เช่น การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น ก็จะถูกดำเนินคดี

- สภาพการแข่งขันในตลาดโดยอ้างอิงจากจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลจะมีความแตกต่างกันออกไปตามกลุ่มสินค้า/บริการ และประเภทของสัญญา ในกลุ่มสินค้า/บริการที่มีระดับการแข่งขันที่ต่ำ (มีผู้เข้าร่วมน้อยกว่าค่าเฉลี่ยการเข้าร่วมประมูลโดยประมาณ 3-5 ราย) ควรมีการสืบหาและวิเคราะห์หาสาเหตุอย่างจริงจัง
- การขาดการดำเนินงานอย่างจริงจังของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบสถานะการแข่งขันในตลาดทำให้ตลาดขาดการควบคุมและเป็นช่องทางให้เกิดการฮั้วประมูลขึ้น
- การกำหนดให้ใช้สินค้าในประเทศหรือใช้มาตรฐานสินค้าของประเทศไทยจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะการแข่งขันในตลาดและจะส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตได้

### 6) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในทางปฏิบัติจะมีโอกาสไม่มากนักน้อยที่ใครสักคนจะสามารถควบคุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้ดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการ อย่างไรก็ตามการกระทำดังกล่าวอาจจะไม่จัดเป็นการคอร์รัปชันก็เป็นได้ แต่เป็นผลของการดำเนินงานที่ขาดความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการ ซึ่งดำเนินการในลักษณะที่โน้มเอียงต่อผู้เข้าร่วมประมูลรายใดรายหนึ่ง โดยมีได้มีการรับผลประโยชน์เป็นการส่วนตัวอันใด ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการประมูล ระหว่างการประมูล และหลังจากการประมูล จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมาสามารถสรุปประเภทและข้อสังเกตของความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้ แต่ไม่รวมระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้กล่าวไว้แล้ว

- การเตรียมแผนการจัดซื้อจัดจ้างที่จริงจังจะหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการบางวิธี เช่น การเปิดประมูล แต่เลือกที่จะใช้วิธีการที่มีความโปร่งใสน้อยกว่า
- มีการแทรกแซงจากภายนอก (การเมืองหรืออื่น ๆ) ในการวางแผนและเตรียมเอกสารการประมูล
- มีการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมประมูลที่ไม่ได้เป็นสาระสำคัญต่อสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างแต่เป็นการสร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกับผู้ประกอบการที่มีสิทธิเข้าร่วมประมูล
- การจัดทำรายการซื้อที่ปรึกษาแบบสั้น (Short List) เพื่อเชิญให้เข้าร่วมการประมูลโดยไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ยื่นนอกรายการ
- การกำหนดคุณสมบัติด้านเทคนิคหรือข้อกำหนดในเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) โดยมีวัตถุประสงค์เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือต้องการที่จะกำจัดผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ให้ไม่สามารถยื่นข้อเสนอได้
- การกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนที่ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะของสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง แต่มีผลกระทบต่อผู้ยื่นประมูลบางราย
- มีการแอบให้ข้อมูลของผู้เข้าร่วมประมูลและแนวการประเมินข้อเสนอกับผู้เข้าร่วมประมูลบางราย
- การไม่ทำการใด ๆ หรือจงใจปิดกั้นผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- การมีผู้เข้าร่วมประมูลจำนวนน้อย
- การจัดซื้อจัดจ้างโดยการใช้วิธีการเจรจาต่อรองที่ไม่เหมาะสม อาทิ วิธีพิเศษ และ วิธีกรณีพิเศษ เป็นต้น
- การกำหนดเงื่อนไขบางอย่างในเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางราย
- อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาภายหลังการชนะประมูลและลงนามในสัญญา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่เป็นไปตามระเบียบ
- ยอมรับข้อเสนอจากผู้เข้าร่วมประมูลที่ส่งเอกสารที่ไม่ถูกต้อง

- ยอมรับข้อเสนอจากผู้เข้าร่วมประมูลที่มีประวัติไม่ดี อาทิ เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการไม่ดี ในสัญญาก่อนหน้านี้ เป็นผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น ค้างจ่ายภาษีหรือไม่ยื่นภาษี เป็นต้น หรือเป็นผู้ประกอบการที่ถูกฟ้องร้องเนื่องจากการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย
- การครอบงำกระบวนการตัดสินใจโดยไม่ดำเนินงานตามขั้นตอนและปฏิบัติตามกลไกควบคุมต่าง ๆ

## 7) การขาดการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีของประเทศไทยในส่วนของกรอบกฎหมายและระเบียบรวมทั้งโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานต่างในการควบคุมระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือว่ามีความพร้อมและพอเพียงต่อการดำเนินการ แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบ ซึ่งความเสี่ยงเกิดจากการที่กลไกการตรวจสอบและกลไกการควบคุมไม่สามารถสร้างความแตกต่างในการลดปัญหาการฉ้อฉลและคอร์รัปชันได้ แต่ในขณะเดียวกันกลับเป็นอุปสรรคในการสร้างประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสมดุลในการใช้กลไกการตรวจสอบและกลไกการควบคุม นอกจากนี้ความเสี่ยงในด้านความน่าเชื่อถือของกลไกการตรวจสอบและกลไกการควบคุมก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรจะละเลย เพราะมีเพียงไม่กี่คดีที่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลเมื่อเทียบกับจำนวนกรณีที่ได้มีการดำเนินการสอบสวน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่ดำเนินการต่อต้านการคอร์รัปชันในสายตาของสาธารณะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีฝีมือและขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ

### จุดแข็งของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

- อย่างไรก็ดีระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยก็มีจุดแข็งที่สำคัญดังต่อไปนี้
- มีการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างที่สนับสนุนการแข่งขัน (การประมูล) มาอย่างยาวนาน
  - มีกลไกพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของการดำเนินการที่ดี
  - มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบระบบการจัดซื้อจัดจ้าง คือ กรมบัญชีกลาง ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสบการณ์ในการจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นอย่างดี
  - สภาพะตลาดของประเทศไทยมีความหลากหลายและมีการแข่งขันที่สูง
  - กำลังจะมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ที่สนับสนุนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างหลายรูปแบบ (e-Procurement) ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการที่ดี
  - มีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีในด้านการตรวจสอบและควบคุมที่มีความเข้มแข็งและมีทรัพยากรที่เหมาะสม

## 9. การพัฒนากลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

กลุ่มตัวชี้วัดสามารถนำมาใช้เพื่อตรวจสอบความผิดปกติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวชี้วัดสามารถนำมาเป็นจุดเริ่มต้นในการสอบสวนหาสาเหตุต่อไป การใช้ตัวชี้วัดนั้นไม่สามารถนำมาใช้พิสูจน์ว่ามีการคอร์รัปชันหรือไม่ แต่เป็นเพียงเครื่องมือเตือนว่าจำนวนของ “ไฟแดงหรือธงแดง” มีมากเกินไปหรือไม่ และนำไปสู่การดำเนินการสอบสวน ณ จุดใด และมีสาเหตุอันใด จากผลการศึกษาของสหภาพยุโรป<sup>41</sup> พบว่า ตัวชี้วัด “ธงแดง” จะเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงระดับความน่าจะเป็นของคอร์รัปชัน การที่ตัวชี้วัดหลาย ๆ ตัวมีสถานะเป็น “ธงแดง” นั้นแสดงให้เห็นถึงระดับความน่าจะเป็นที่สูงของในการมีการคอร์รัปชัน แต่ไม่ได้ระบุว่า เป็นสัญญาณการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการคอร์รัปชัน ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มี “ธงแดง” จำนวนมาก จะมีระดับความน่าจะเป็นที่จะมีการคอร์รัปชัน อาจจะไม่เกิดคอร์รัปชันขึ้นก็เป็นได้ แต่ในขณะเดียวกันระบบที่ไม่มี “ธงแดง” เลยซึ่งหมายถึงระดับความน่าจะเป็นที่จะมีคอร์รัปชันที่ต่ำ แต่อาจจะมีการคอร์รัปชันก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามก็ดี ระดับความน่าจะเป็นของการมีคอร์รัปชันจะสามารถนำมาประมาณจำนวนของสัญญาณที่คาดว่าจะมีการคอร์รัปชันโดยเฉพาะในกรณีที่มีจำนวนของสัญญาณเป็นจำนวนมาก

ตัวอย่าง กลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลที่อาจจะช่วยแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่น่าสงสัยของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (แต่ไม่ได้หมายความว่าความจะต้องมีความผิดปกติ):

- ข้อเสนอการประมูลจะมีจุดติดต่อกันอยู่หลายส่วน
- มีจำนวนสัญญาณการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าปกติที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใช้วิธีพิเศษหรือวิธีการพิเศษ (เจรจาตกลงโดยไม่มีการแข่งขัน)
- องค์กรประกอบในเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) หลายส่วนจะเข้าข้างผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ
- มีจำนวนการร้องเรียนโดยผู้เข้าร่วมประมูลที่ผิดปกติต่อหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- การดำเนินการที่ผิดพลาดซ้ำ ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ที่ตรวจพบโดยหน่วยงานตรวจสอบภายนอก (อาทิสตง.)
- มีจำนวนการประมูลที่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนมาก โดยหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- มูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างสูงผิดปกติ

<sup>41</sup> Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU



- จำนวนการยื่นข้อเสนอการประมูลจำนวนไม่มากนักในแต่ละการประมูล
- มีสัญญาจำนวนมากที่ลงนามกับผู้ประกอบการรายเดียวของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- มีสัญญาจำนวนมากตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่ลงนามกับผู้ประกอบการรายเดียวของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- มีสัญญาจำนวนมากที่ลงนามกับผู้ประกอบการรายเดียวที่ดำเนินการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- มีสัญญาจำนวนมากที่พบว่าผู้ประกอบการรายหนึ่งมักจะเป็นผู้รับจ้างช่วงในแต่ละสัญญาหรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจการร่วมค้าของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- การมีความเกี่ยวพันกันระหว่างผู้ประกอบการที่เข้าร่วมประมูล อาทิ เคยร่วมงานกันในสัญญาอื่น ๆ มีผู้ถือหุ้นกลุ่มเดียวกัน
- การมีความเกี่ยวพันระหว่างผู้ประกอบการที่ชนะการประมูลกับสมาชิกในคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอ (ผลประโยชน์ทับซ้อน)
- ขนาดของผู้ประกอบการที่ชนะการประมูล (โดยเปรียบเทียบกับ ผู้รับจ้างช่วง หรือมูลค่าของสัญญา)
- มีการแก้ไขสัญญาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญจำนวนมากภายหลังการลงนามในสัญญา
- มีสัญญาจำนวนมากของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ที่ระหว่างการดำเนินการตามสัญญาแล้วประสบปัญหาที่นำไปสู่การล่าช้าและใช้ค่าใช้จ่ายมากเกินไป
- มีข่าวในเชิงลบปรากฏในสื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญานั้น ๆ

การพัฒนากลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลจะต้องขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่สำคัญ 3 ด้าน กล่าวคือ 1) จะต้องมีความเชื่อมโยงกับการคอร์รัปชันที่ได้มีการพิสูจน์มาบ้างแล้ว 2) จะต้องสามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน และ 3) จะต้องสามารถวัดหรือประเมินค่าเป็นตัวเลขได้ นอกจากสมมติฐานแล้ว จะต้องมีการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินระดับความรุนแรงของแต่ละตัวชี้วัดกับการคอร์รัปชันและผลรวมของแต่ละตัวชี้วัดที่มีสถานะเป็น “แดง” นอกเหนือจากการประเมินค่าของตัวชี้วัดแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการแปลข้อมูลที่ได้มา โดยการนำไปเปรียบเทียบกับค่าปกติเพื่อให้ได้มาซึ่งผลต่างจากค่ากลาง (ปกติ) ซึ่งจะนำไปสู่การสรุปสถานะของแต่ละตัวชี้วัดและกลุ่มของตัวชี้วัด ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานที่ดำเนินการติดตามและควบคุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมักจะมีข้อมูลของกลุ่มตัวชี้วัดเหล่านี้อยู่แล้วไม่มากก็น้อย ดังนั้นหน่วยงานที่

ดำเนินการติดตามและควบคุมกระบวนการที่โดยปกติจะมีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำไปสู่ประเมินสถานภาพแบบภาพรวมและสถานะการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก่อนที่จะทำการขยายผลต่อไป

นอกเหนือจากการพัฒนากลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ประเทศไทยควรพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานระบบการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อที่จะสะท้อนประสิทธิภาพและคุณภาพการดำเนินงานทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและระดับองค์กร ซึ่งจะช่วยกำหนดทิศทางในการปรับปรุงระบบการทำงานอย่างเหมาะสมและในกรณีที่ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมีค่าในเชิงลบในระดับองค์กรก็สามารถนำมาพัฒนาเป็น “ธงแดง” ได้เช่นกัน

## 10. ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของประเทศไทย

หากประเทศไทยมีแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในการควบคุมและลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ภาพรวมของระบบการจัดซื้อจัดจ้างทั้งระบบร่วมกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่ทาง OECD<sup>42</sup> กำลังดำเนินการอยู่เช่นเดียวกันในขณะนี้เพื่อที่จะกำหนดแนวทางหลักในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยจะทดแทนข้อเสนอแนะในการยกระดับธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ถูกจัดทำขึ้นเดิมในปี พ.ศ. 2551 ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นของรายงานฉบับนี้ว่าปัญหาการฉ้อโกงและคอร์รัปชันในระบบการจัดซื้อจัดจ้างไม่ใช่ปัญหาที่เป็นเอกเทศแต่กลับเป็นตัวสะท้อนถึงสภาพของสังคมโดยรวมของประเทศนั้น ๆ การควบคุมและลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสามารถทำได้หลายวิธี อาทิ การปรับปรุงนโยบายและขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่จะประสบความสำเร็จหรือไม่จะขึ้นอยู่กับความจริงจังในการปฏิรูปดำเนินการตามแนวทางที่ว่าไว้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะร่วมกันขับเคลื่อนสังคมในการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ (Zero Tolerance) ในทุก ๆ ภาคส่วนในสังคม รวมทั้ง นักการเมือง ข้าราชการ ภาคเอกชน และประชาชน ตัวอย่างเช่น การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม ระบบอุปถัมภ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งผิดปกติกที่ไม่สามารถกำจัดออกไปจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยการควบคุมและลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการดำเนินการจากการปรับปรุงกฎหมายและกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่เหมาะสมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นจะต้องขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปทุก ๆ ภาคส่วนทั้งในด้านการเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงแล้วกฎหมายและระเบียบที่ทำหน้าที่สนับสนุนระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Non-core Legal and Institutional Framework) ก็มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล อาทิ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน กฎหมายการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และกฎหมายที่ว่าด้วยการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

<sup>42</sup> OECD, 14 November 2014, Recommendation of the Council on Public Procurement (draft Recommendation), which is set to replace the 2008 Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement [C(2008)105].

การยกระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจำเป็นต้องวิเคราะห์และปรับปรุง กลไกและองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ อย่างสอดคล้อง รวมทั้งต้อง มั่นใจว่าแผนยุทธศาสตร์การยกระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีแผนปฏิบัติการมารองรับ และไม่ขัดแย้งกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในด้านประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและความคุ้มค่า ในการใช้งาน นอกจากนี้ เป้าหมายที่ท้าทายยิ่งขึ้นคือการสร้างความคุ้มค่าภายใต้การดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล ในกรณีของประเทศไทยนโยบายการบังคับให้ใช้ระบบการประมูลด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เช่นเดียวกับการ จัดทำราคากลางที่กลายเป็นเพดานราคาซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาด ซึ่งคณะทำงาน จึงขอเสนอให้มีการการศึกษาถึงผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของทั้งสองมาตรการโดยละเอียด

ในส่วนขอเสนอแนะของคณะทำงานเพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐของประเทศไทยที่ควรจะมีเป้าประสงค์ 2 ด้าน ได้แก่ การยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานควบคู่กับ ธรรมาภิบาลในการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อย่างไรก็ตาม คณะทำงานมีความเห็นว่าสิ่งจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องรีบดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย คือ การลดความเสี่ยงด้าน ธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยข้อเสนอแนะของคณะทำงานแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ 1) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายที่มีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ 2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง การดำเนินงานที่ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

### แนวนโยบายการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทย

- พัฒนารอบแนวนโยบายการบริหารระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้เป็นส่วนหนึ่งของ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความทันสมัยตามลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม ธรรมาภิบาล และสิ่งแวดล้อม การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐควรถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการ ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งนำไปสู่การยกระดับคุณภาพและ ประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ
- พัฒนาและปรับเปลี่ยนกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความทันสมัยและสอดคล้อง กับมาตรฐานสากล<sup>43</sup> รวมทั้งการมีกฎหมายสนับสนุน แนวทางการปฏิบัติงาน และโครงสร้าง การดำเนินงาน ที่ครอบคลุมทุกหน่วยงานของรัฐ (หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย) ซึ่งระบบและกลไกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ของประเทศไทยควรสอดคล้องกับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของ WTO ที่รู้จักกันในชื่อ

<sup>43</sup> A draft public procurement law is under preparation by a Committee chaired by the CGD and will be subject to consultation in early 2015.

ของข้อตกลงที่ว่าด้วยระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) หรือในบางกรณีที่ไม่มีการกล่าวถึงใน GPA ควรนำเอามาตรฐานการดำเนินงานที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีมาประยุกต์ใช้ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจควรที่จะมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวกว่าหน่วยงานราชการ แต่ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศเป็นอย่างน้อย การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะต้องผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อสร้างความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) รวมทั้งการให้การป้องกันต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปราบปรามการคอร์รัปชันและลดปัญหาจากการยกเว้นกฎระเบียบและการเลือกปฏิบัติ การสร้างความเชื่อมั่นในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือในกระบวนการและเพิ่มความน่าสนใจในการเข้าร่วมประมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปฏิบัติตามเงื่อนไขของ GPA ในอนาคตจะหมายถึงการค่อย ๆ ยกเลิกการสนับสนุนการจัดหาพัสดุหรือบริการที่ผลิตในประเทศรวมทั้งข้อกำหนดด้านเทคนิคที่อ้างอิงมาตรฐานระดับประเทศ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นในการเข้าร่วมประมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและจะมีส่วนช่วยให้ยกระดับธรรมาภิบาลด้วย<sup>44</sup>

- จัดตั้งหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยการกำหนดภาระหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีความอิสระในการดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่ รวมทั้งสถานะภาพของสำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของกรมบัญชีกลาง และเมื่อมีการประกาศใช้งานกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่ คาดว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ อาทิ การพัฒนานโยบายการจัดซื้อจัดจ้างประจำองค์กร การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การต้องการการปรึกษาในประเด็นด้านกฎหมายและขั้นตอน ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงาน ในส่วนของการควบคุมและติดตามการทำงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจำเป็นที่จะต้องสามารถเข้าถึงสถิติและฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่เกี่ยวข้องกับสัญญาและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งผลการดำเนินงานภายหลังการลงนามในสัญญาด้วย
- การพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) อย่างต่อเนื่องจะช่วยยกระดับการดำเนินงานทั้งในด้านระบบการทำงานที่ทันสมัย เสริมสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพ รวมทั้งยังสามารถจัดเก็บข้อมูลและจัดทำข้อมูลเชิงสถิติได้โดยอัตโนมัติ สะดวกต่อการติดตามการทำงานของระบบ อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาในการเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณแผ่นดินและระบบการจ่ายเงิน

<sup>44</sup> The government has decided to request integrity pact commitments in a number of pilot projects of national interest, such as the large bus tender for Bangkok Metropolitan Administration.

- ปรับปรุงระบบรายงานข้อมูลสถานการณ์จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและข้อมูลเชิงสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกลุ่มตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลด้วย
- ทบทวนการบังคับให้ใช้ระบบ e-Auction สำหรับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่มีมูลค่าสัญญาเกินกว่า มูลค่าที่กำหนดไว้ การใช้ระบบ e-Auction ควรจะเป็นการสมัครใจที่เลือกใช้ เพราะเป็น เครื่องมือหนึ่งของระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมเมื่อต้องการให้เกิดการแข่งขันในด้านราคา ดังนั้นการเกณฑ์สำคัญในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล คือ ราคา การใช้ e-Auction ในการ คัดเลือกผู้ชนะการประมูลก็จะเป็นวิธีที่เหมาะสม
- ทบทวนกลไกและแนวทางในการดำเนินการของระบบราคากลาง ตลอดจนปรับเปลี่ยนทัศนคติ ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นในด้านราคาเป็นสำคัญ ระบบราคากลางในทางปฏิบัติอาจมีผลเชิงลบในด้าน ความคุ้มค่าของสิ่งที่ได้มาจากการจัดซื้อจัดจ้างเมื่อนำไปใช้งานจริง ในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐของประเทศไทยควรมีความเข้าใจถึงผลกระทบของคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ในมุมมองที่กว้างกว่าในปัจจุบัน
- พิจารณาความเป็นไปได้ในการนำเอาระบบข้อตกลงจัดซื้อแบบรวมศูนย์และรูปแบบข้อตกลง ของกรอบการจัดซื้อจัดจ้างมาประยุกต์ใช้ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งนอกจากจะเป็นการ เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการแล้วยังช่วยยกระดับธรรมาภิบาลในการดำเนินการ และ นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะในกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มี ความอ่อนไหวสูง เช่น กลุ่มเวชภัณฑ์ เป็นต้น ในระบบข้อตกลงจัดซื้อแบบรวมศูนย์และ รูปแบบข้อตกลงของกรอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหากนำไปประยุกต์ใช้อย่างถูกวิธีจะได้ ผลิตภัณฑ์ที่ราคาถูกลง เนื่องจากผลของการรวบรวมความต้องการของผลิตภัณฑ์นั้นจาก ทุกหน่วยงานไว้ในทีเดียว และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ถูกลง รวมทั้งการลดความซับซ้อน ในการจัดซื้อจัดจ้างลงเพราะกระบวนการจะมีมาตรฐานมากขึ้น ส่งผลให้จำนวนการประมูลลง เช่นเดียวกับระดับความเสี่ยงที่ลดลง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการกำกับดูแล ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- ออกแบบกลไกให้มีประสิทธิภาพในการประสานงานและแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการป้องกันการคอร์รัปชัน โดยหน่วยงานหลักต่าง ๆ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท.
- ทบทวนการตั้งคณะกรรมการที่กำกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความทับซ้อนกัน แต่ควรจะต้องตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และประสานงานในการกำหนดแนวนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสม โดยคณะกรรมการ

ดังกล่าวควรดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของกรมบัญชีกลาง เพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- พิจารณาการจัดตั้งเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในด้านระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วน (หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สตง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. เป็นต้น) เข้าร่วมในเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ในประเด็นสำคัญ ๆ อันจะนำมาสู่ข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหา
- สนับสนุนและผลักดันให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างมืออาชีพ โดยจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอาชีพเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง และมาตรการในการยกระดับคุณภาพในการดำเนินงาน อาทิ ประกาศนียบัตร โดยจะต้องครอบคลุมการดำเนินงานตั้งแต่การขอประมาณจนกระทั่งการจัดการเรื่องร้องเรียนและการบริหารสัญญาให้สำเร็จ
- พัฒนาระบบประกันคุณภาพการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีการตรวจสอบและออกประกาศนียบัตร ให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และ ภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมการประมูลงานภาครัฐ
- จัดตั้งกลไกพิเศษในการรับเรื่องร้องเรียนและการเยียวยาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐฉบับใหม่
- ยกระดับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันอย่างยุติธรรมให้มีความเข้มข้นขึ้น ตลอดจนสร้างความตื่นตัวในสังคมเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวและรู้จักหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มการแข่งขันในการประมูลงานภาครัฐซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงที่จะมีฮั้วประมูลลง
- พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยอ้างอิงแนวทางของ OECD (แต่จำเป็นจะต้องมีระบบคอมพิวเตอร์ในการรวบรวมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ของทุกหน่วยงาน)

### ข้อเสนอแนะในการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

นำแผนปฏิบัติการในการต่อต้านคอร์รัปชันในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐบาล ซึ่งแผนปฏิบัติการควรดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้

- นำแนวทางการลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไปปฏิบัติ (ดูรายละเอียด ภาคผนวก 1) โดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
- จัดการฝึกอบรมพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและผู้ประกอบการในการลดความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



- จัดทำบัญชีดำ (บัญชีรายชื่อผู้ถูกตัดสิทธิการเข้าร่วมประมูลงานภาครัฐ) โดยผ่านกระบวนการสอบสวนอย่างเป็นธรรม ซึ่งควรดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความชำนาญด้านกระบวนการและกฎระเบียบ อาทิ กรมบัญชีกลาง
- เข้มงวดในกฎระเบียบในด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งควรระบุไว้ในจรรยาบรรณของการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน
- จัดทำช่องทางการรับเบาะแสการคอร์รัปชัน (Whistle Blower) ที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสได้
- จัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ระหว่างภาคเอกชน และ หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ว่าด้วยการดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลตลอดกระบวนการประมูล พร้อมทั้งแนบข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวไว้ในเอกสารการประมูลด้วย
- พัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งรวมทั้งเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนภายในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะมุ่งเน้นในกระบวนการที่สำคัญ อาทิ การจัดหาบุคลากรเพื่อดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง (พัสดุ) คณะกรรมการประกวดราคา การตัดสินใจเลือกผู้ชนะการประมูล และการบริหารสัญญา
- ปรับปรุงการรับผิดชอบ (Accountability) ภายใต้โครงสร้างที่ชัดเจนในการรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งมีระบบตรวจสอบภายในและภายนอกกำกับอีกชั้นหนึ่ง
- ปรับปรุงช่องทางการเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความสะดวกและโปร่งใส ตลอดจนกระตุ้นให้ภาคประชาสังคมเข้ามาติดตามการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- จัดทำรายงานผลการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้งสถิติและข้อมูลที่สะท้อนถึงธรรมาภิบาลในกระบวนการเป็นสำคัญ ซึ่งการจัดทำรายงานควรจัดทำโดยให้ผู้รับผิดชอบในแต่ละด้านร่วมกันจัดทำขึ้น
- สนับสนุนงานวิจัยโดยสถาบันการศึกษาหรือองค์กรระหว่างประเทศในการประเมินความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของการคอร์รัปชัน
- จัดทำคู่มือการดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ร่วมกันระหว่างกรมบัญชีกลาง สตง. และ ป.ป.ช.



- จัดประชุมสัมมนาประจำปีหรือทุก ๆ 6 เดือน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์ ปัญหา ผลงานวิจัย และความก้าวหน้า ในด้านธรรมาภิบาลร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ ตัวแทนภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง สตง., ป.ป.ช. ฯลฯ โดยอาจมีการหมุนเวียนเป็นเจ้าภาพระหว่าง กรมบัญชีกลาง กับ ป.ป.ช.
- รณรงค์เพื่อสร้างความตื่นตัวในด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมี กรมบัญชีกลาง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ร่วมกันขับเคลื่อน
- พัฒนาตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีการกำหนดระดับ “ธงแดง” ไว้เพื่อเป็นการรายงานสถานะของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาพรวม
- พัฒนาระบบการควบคุมพิเศษ ซึ่งนำมาใช้ในโครงการที่มีมูลค่าสูง (ที่คาดว่าจะมีปัญหาในเชิงภาพลักษณ์พัวพันกับการคอร์รัปชัน) และส่งผลต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มกระบวนการทบทวนเอกสารการประมูล โดยผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่ในส่วนงานอื่น ๆ ซึ่งในปัจจุบัน สหราชอาณาจักรได้ใช้ระบบนี้อยู่ เรียกว่า การทบทวนขั้นสุดท้าย (Gateway Review<sup>45</sup>) ก่อนการประกาศต่อสาธารณะ โดยวัตถุประสงค์ของ “การทบทวนขั้นสุดท้าย” คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่พบว่าการดำเนินงานในเชิงคุณภาพและธรรมาภิบาลก็ได้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นไปด้วย อีกทางเลือกหนึ่งคือกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฉบับใหม่กำหนดให้จัดตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อสังเกตการณ์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทุกอย่างในกระบวนการการประมูลและมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและสามารถร้องให้มีการทบทวนการประมูลหรือเยียวยาได้<sup>46</sup>

<sup>45</sup> <http://www.dfpni.gov.uk/gateway-review>

<sup>46</sup> Public procurement control authority in Romania

## ภาคผนวก ก แนวทางการลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

วัตถุประสงค์ของคู่มือนี้คือการนำเสนอเครื่องมือในการตรวจสอบและดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยมุ่งเน้นในกระบวนการและสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยคู่มือนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการลดความเสี่ยงในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของ UNDP ซึ่งดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ภายใต้ความร่วมมือของ สำนักงานมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง) และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

โดยคู่มือนี้ควรถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับหน่วยงานภาครัฐการควบคุมและติดตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้แล้วคู่มือนี้ควรนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความตื่นตัวและฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างประจำหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันคู่มือนี้ยังไม่ใช่คู่มือฉบับสมบูรณ์แต่เป็นข้อเสนอแนะของรูปแบบแนวทางการควบคุมและติดตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเมื่อคู่มือฉบับนี้ได้ถูกปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะเปียบที่เกี่ยวเนื่องและบริบทการดำเนินงานของประเทศไทยเป็นฉบับสมบูรณ์ กระทรวงการคลังควรพิจารณานำไปใช้เป็นคู่มือประกอบการดำเนินงานในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คู่มือฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยอ้างอิงจากการวิจัยและแนวทางการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงและคอร์รัปชันในต่างประเทศอาทิ OECD<sup>47</sup> ธนาคารโลก<sup>48</sup> และ สหภาพยุโรป<sup>49</sup> แต่ยังมีแหล่งอ้างอิงอื่น ๆ<sup>50</sup> ด้วยเช่นกัน โดยคณะทำงานได้นำแนวทางเหล่านั้นมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในขณะที่ยังดำเนินการจัดทำคู่มือฉบับนี้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยอยู่ในระหว่างการยกร่างซึ่งคู่มือฉบับนี้ได้แนะนำแนวทางของร่างกฎหมายฉบับใหม่มาใช้กำหนดแนวทางในการดำเนินการด้วย จากข้อมูลที่ได้รับพบว่ากระบวนการประมูลในปัจจุบันส่วนมากจะใช้กลไกการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งจะขัดแย้งกับแนวทางการดำเนินงานในคู่มือฉบับนี้ โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลระบบ e-Auction จะมีน้อยมาก ซึ่งในบางส่วนได้ถูกนำเสนอในเนื้อหาหลักของรายงานฉบับนี้ โดยความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลที่เห็นได้ชัดที่เกี่ยวพันกับระบบ e-Auction นั้นจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระเบียบปฏิบัติและแนวทางการดำเนินการในกระบวนการของระบบ e-

<sup>47</sup> OECD Guidelines for fighting bid rigging in public procurement, OECD; OECD Enhancing Integrity in Public Procurement: A checklist

<sup>48</sup> Fraud and Corruption Awareness Handbook, World Bank

<sup>49</sup> Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU

<sup>50</sup> Guidelines for Procedures – How to Recognise and Deter Bid Rigging, Commerce Commission, New Zealand, 2010

Auction รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและประกาศราคากลาง อย่างไรก็ตามความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในระบบ e-Auction จำเป็นที่จะต้องถูกวิเคราะห์ในเชิงลึกและครอบคลุมการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะที่จำทำคู่มือฉบับนี้ ดังนั้นคู่มือฉบับนี้จะมุ่งเน้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งมีกระบวนการก่อนจะเปิดประมูล และกระบวนการภายหลังการประมูล ที่มีความคล้ายคลึงกับระบบ e-Auction

จากการหารือร่วมกันระหว่างผู้แทนของ UNDP และผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าคู่มือฉบับนี้ให้ความสำคัญในประเด็นความเสี่ยงดังต่อไปนี้

1. การฮั้วประมูลและการติดสินบน
2. ผลประโยชน์ทับซ้อน
3. การแทรกแซงจากการเมือง
4. การใช้อำนาจและดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าคู่มือฉบับนี้จะพยายามที่จะเสนอแนวทางในการลดความเสี่ยงของทั้งสี่ประเด็นดังกล่าว แต่ในประเด็นของการแทรกแซงจากการเมืองและการใช้อำนาจและดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม ควรจะได้รับการแก้ไขจากในระดับนโยบายของรัฐบาล แทนที่จะเป็นการนำคู่มือฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ใหญ่กว่าที่ปรากฏอยู่สังคมในปัจจุบัน และเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหานี้ด้วยการดำเนินตามคู่มือการดำเนินงานที่ได้จัดทำขึ้น สำหรับปัญหาการใช้อำนาจและดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมนั้นนำไปสู่การออกกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะการกำหนดเวลาและการตัดสินใจที่เหมาะสมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการให้ระดับอำนาจและการใช้ดุลพินิจเพื่อตัดสินใจอย่างเหมาะสม ซึ่งการใช้ดุลพินิจเพื่อตัดสินใจนั้นไม่ใช่ปัญหาหากเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ แต่การใช้ดุลพินิจผิดที่ผิดทางหรือการใช้อย่างไม่ถูกต้องเป็นสิ่งที่ต้องหาทางป้องกัน

### ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)

จากที่ได้กล่าวถึงในเนื้อหาหลักของรายงาน Red Flag เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่อาจจะมีการคอร์รัปชัน กลุ่มของตัวชี้วัดความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 9 ส่วนใหญ่แล้วจะใช้ถูกนำมาใช้ในรูปแบบของการรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอระดับความเสี่ยงในภาพรวม แต่ในระดับหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (อาทิ กรม หรือ สำนัก) ตัวชี้วัดหลายๆ ตัวอาจจะแสดง Red Flag ได้ตามประเพณีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง แหล่งข้อมูลที่ดีในการนำมาประเมินสถานะ Red Flag คือ รายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรายงานและผลการสอบสวนกรณีต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การที่ตัวชี้วัดแสดงสถานะ Red Flag อาจหมายถึงความผิดปกติในการยื่นประมูล มูลค่าของสัญญา หรือการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณีการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎระเบียบซึ่งสะท้อนให้เห็นไม่เพียงแต่ปัญหาของศักยภาพแต่ระดับความเสี่ยงที่จะมีการฉ้อโกงหรือคอร์รัปชันจะมีสูงขึ้น Red Flag ของตัวชี้วัดบางตัวอาจมีความหมายที่คลุมเครือกว่าตัวชี้วัดอื่นๆ Red Flag จึงเป็นเพียงสัญญาณที่แสดงถึงความผิดปกติที่เกิดขึ้นและจำเป็นจะต้องมีการตรวจสอบอย่างชัดเจนอีกครั้ง โดยการตรวจสอบ Red Flag อาจหมายถึงการขอข้อมูลเพิ่มเติม อาทิ เอกสารประกอบการประมูล หรือข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ยื่นประมูล รวมทั้งกรณีอื่นๆที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น การที่มีการยื่นประมูลน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ซึ่งอาจจะเป็นสัญญาณของการกำหนดคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและตัดสิทธิผู้ประกอบการบางรายที่น่าจะมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้าร่วมประมูลได้ออกไป ถ้าหากพบว่ามี Red Flag เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างควรที่จะมองหาตัวชี้วัดอื่นๆ อาทิ แผนการ ตามที่ระบุไว้ในคู่มือ เจ้าหน้าที่พัสดุ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ควรที่จะดำเนินการสอบสวนหาความผิดเอง และหากผลการวิเคราะห์ในเบื้องต้นพบว่าอาจมีการกระทำงานผิดกฎระเบียบควรส่งเรื่องให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมาะสมดำเนินการสอบสวนหาความผิดโดยละเอียดต่อไป

### แนวทางการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตในกระบวนการประมูลสินค้า/บริการ

แนวทางการประเมินความเสี่ยงในตารางข้างกลางจะสอดคล้องกับความเสี่ยงในประเด็นของธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวมทั้งสภาพแวดล้อมที่ต้องพึงระวัง (สัญญาณอันตรายต่อการทุจริต- Red Flag) ซึ่งจะแบ่งเป็น 3 ระยะ ตามกระบวนการประมูลสินค้า/บริการของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ 1) ระยะก่อนการเริ่มประมูล อย่างเป็นทางการ 2) ระยะการดำเนินการประมูล และ 3) ระยะการดำเนินงานภายหลังการจัดจ้าง โดยจะระบุลักษณะของความเสี่ยงในแต่ละประเภทไว้ พร้อมกับรูปแบบของสภาพแวดล้อมที่จัดเป็นสัญญาณอันตรายต่อการทุจริต (Red Flag) และข้อเสนอแนะในด้านมาตรการป้องกัน

การที่มีกับตรวจสอบสภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หากมีการกำหนดสถานะว่า “ใช่” จะหมายความว่ามีโอกาสที่จะเกิดปัญหาการทุจริตในกระบวนการได้ ควรมีการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวโดยละเอียด โดยรูปแบบของการตรวจสอบจะอยู่ในลักษณะของการข้อมูลเพิ่มเติมทั้งในส่วนของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หรือข้อมูลจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการประมูลนั้นๆ อย่างไรก็ตามที่ภาครัฐที่ใช้เครื่องมือนี้ (แนวทางการประเมินความเสี่ยงในตารางข้างล่าง) ไม่ควรเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเพื่อหาความผิดในการทุจริตและคอร์รัปชัน แต่ควรส่งเรื่องพร้อมข้อมูลต่อไปให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนดำเนินการต่อไป

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<b>ช่วงเวลา : ก่อนการเริ่มกระบวนการประมูลอย่างเป็นทางการ</b>		
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 1 : การมีรายการที่ไม่จำเป็นในแผนการจัดซื้อจัดจ้าง</b></p> <p>แผนการจัดซื้อจัดจ้างควรเป็นไปตามงบประมาณ วัตถุประสงค์ และเงื่อนไขที่ได้รับการอนุมัติ โดยเจตนาของการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการโดยอาศัยงบประมาณของรัฐเพื่อใช้ในประโยชน์ส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่นข้อเสนอสำหรับวัสดุในการก่อสร้างหรือเครื่องมือที่สามารถนำมาบางส่วนไปใช้เป็นการส่วนบุคคลได้ เช่นเดียวกับจำนวนชั่วโมงการทำงานของที่ปรึกษาภายใต้สัญญาการจ้างที่อาจจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลได้เช่นกัน</p>		
<p>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> รายการสินค้า การจ้างงาน และ งานบริการที่ไม่สอดคล้องกับงบประมาณ วัตถุประสงค์ และเงื่อนไขของโครงการ</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างควรมีระบบเก็บเอกสารที่ดีโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเตรียมเอกสารการประมูล โดยเฉพาะในด้านเทคนิค</li> <li><input type="checkbox"/> ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติแผนการจัดซื้อจัดจ้างควรเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้มีการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอกในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงกว่าค่าที่ได้กำหนดไว้</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 2 : การใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการอื่นที่ไม่เหมาะสมแทนการเปิดประมูล (อาทิ วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ และ วิธีตกลงราคา)</b></p> <p>ถึงแม้ว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างนอกเหนือจากการเปิดประมูล จะเป็นวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบแต่จำเป็นต้องใช้ขั้นตอนพิเศษในการขออนุมัติเพื่อดำเนินการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเหล่านี้มาจากกฎหมายใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการรายโดยหลีกเลี่ยงการเปิดประมูลโดยตรง ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้วิธีที่บีบให้มีการแข่งขันนับเป็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่สำคัญ กรอบระเบียบปฏิบัติได้มีการกำหนดแนวทางในการยกเว้นการเปิดประมูลและใช้วิธีการอื่น ๆ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมก็จะพยายามผลักดันให้ยกเว้นการเปิดประมูลทั้งนี้ยังรวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการยื่นประมูลที่กระชั้นเกินไปอาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางรายได้</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> เหตุผลประกอบเอกสารเพื่ออนุมัติใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการ อื่น ๆ ไม่เหมาะสม ก้ำก้ำไม่ชัดเจน</li> <li><input type="checkbox"/> มีการแก้ไขร่างเอกสารขอเขตการค้าดำเนินงาน (TOR) ในประเด็นที่ส่งผลให้ลดระดับการแข่งขันลง หรือ เพิ่มรายการสินค้าหรือบริการที่ควรจัดซื้อจัดจ้างต่างหากเข้ามาใน TOR (เช่น การเพิ่มกิจกรรมหรือรายการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของขอบเขตการค้าดำเนินงาน</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ตรวจสอบเอกสารขอเขตการค้าดำเนินงานและเหตุผลประกอบการขออนุมัติการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ลดระดับการแข่งขันเมื่อเปรียบเทียบกับเปิดประมูลปกติ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือกรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง นอกเหนือจากการเปิดประมูลปกติ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดสาเหตุและความจำเป็นในการขออนุมัติการใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างวิธีอื่นรวมทั้งขั้นตอนในการอนุมัติที่ถูกต้องและชัดเจน</li> <li><input type="checkbox"/> ควรพิจารณาแนวทางในการยกเลิกสัญญาหากวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างขาดการแข่งขันและขั้นตอนในการอนุมัติวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง</li> </ul>



ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 3 : การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง (Contract Splitting)</b></p> <p>ในการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของแต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการจำนวนมากเกิดความสนใจและเข้าร่วมประมูลเพื่อให้เกิดการแข่งขันและนำมาซึ่งผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ศักยภาพการดำเนินงานของผู้เข้าร่วมประมูลในการส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการความเสี่ยงที่เกิดจากการรวมหรือแยกรายการ และขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ดังนั้นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างอาจเป็นการจงใจที่จะลดหรือหลีกเลี่ยงการแข่งขันเพราะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเป็นสัญญาณหลาย ๆ สัญญาณที่มิมูลค่าไม่มากนักจะไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เคร่งครัดและสามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการแข่งขันน้อยได้</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การมีสัญญาณมากกว่าสองสัญญาณขึ้นไปในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการแบบเดียวกันโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนตลอดจนไม่ได้อาศัยการเปิดประมูลโดยตรงในการได้มาซึ่งสัญญาดังกล่าว</li> <li><input type="checkbox"/> การจัดทำรายการย่อยของสินค้าหรือบริการที่ควรจะรวมอยู่ในสัญญาณเดียวกันแต่กลับแยกเป็นหลายสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> การแยกรายการของสินค้าหรือบริการควรรวมอยู่ในสัญญาเดียวกัน</li> <li><input type="checkbox"/> เพื่อมิให้มูลค่าของสัญญาเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดที่ด้วยมูลค่าของสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> การได้มาซึ่งสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างหลาย ๆ สัญญาณที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่ด้วยมูลค่าของสัญญาเพียงเล็กน้อย ตลอดจนสัญญาตั้งแต่สองสัญญาณขึ้นไปที่สุดัญญาเป็นผู้ประกอบการรายเดียวกันและมูลค่าของแต่ละสัญญาดำต่ำกว่าเกณฑ์เพียงเล็กน้อย</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการทบทวนแผนการจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารขอบเขตการค้าเงินงาน (TOR) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และทักษะการจัดซื้อจัดจ้างระดับอาชีพรวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคอย่างรอบคอบ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการจัดทำเอกสารขอบเขตการค้าเงินงาน (TOR) เป็นประจำรวมทั้งการนำผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาเป็นคณะกรรมการหรือมีผู้สังเกตการณ์จากภายนอกเข้าร่วมประชุม (อย่างน้อยในกรณีที่มีมูลค่าสูง)</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 4 : การรวมรายการสินค้า/บริการที่ไม่เหมาะสม</b></p> <p>ประเภทของความเสียหายนี้จะตรงกันข้ามกับการแบ่งข้อแบ่งจ้างแต่ส่งผลเสียในลักษณะเดียวกันคือการลดระดับของการแข่งขัน การที่รวบรวมรายการสินค้า/บริการ ที่ไม่ความสัมพันธ์กันเป็นสัญญาเดียวกัน (เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ สายไฟฟ้า และ อุปกรณ์รับโทรศัพท์) โดยกำหนดว่าคู่สัญญาจะต้องมอบสินค้า/บริการทุกรายการมีลักษณะนั้นจะนับว่าทำการตรงตามสัญญา ทำให้ผู้ผลิตหรือตัวแทนจำหน่ายสินค้าเฉพาะด้านไม่สามารถจัดหาสินค้าได้ทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบการประมูล และจะนำมาซึ่งผู้ชนะการประมูลที่ให้ราคาสูงกว่าการประมูลมาถาวร</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การร้องเรียนจากผู้เข้าร่วมประมูลในการรวมรายการสินค้า/บริการที่ไม่เหมาะสม</li> <li><input type="checkbox"/> รายการสินค้า/บริการที่ระบุไว้ในเอกสารขอใบเขตการค้าเงินการ (TOR) หรือสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีความสัมพันธ์กัน</li> <li><input type="checkbox"/> การรวมรายการสินค้า/บริการหลายชนิดเข้าเป็นสัญญาเดียวกันทำให้ผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมการประมูลน้อยลง</li> <li><input type="checkbox"/> หน่วยงานที่ดำเนินการจัดจ้างไม่สามารถชี้แจงอย่างชัดเจนว่ากรรวมรายการสินค้า/บริการหลายชนิดเข้าเป็นสัญญาเดียวกันจะได้ประโยชน์ในด้านใดราคาถูกรหรือเป็นการบูรณาการการทำงาน</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการทบทวนแผนการจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารขอใบเขตการค้าเงินงาน (TOR) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และทักษะการจัดซื้อจัดจ้างระดับอาชีพรวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคอย่างรอบคอบ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการจัดทำเอกสารขอใบเขตการค้าเงินงาน (TOR) เป็นประจำรวมทั้งการนำเอาผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาเป็นคณะกรรมการหรือมีผู้สังเกตการจากรายนอกเข้าร่วมประชุม (อย่างน้อยในกรณีที่มีผู้ลงนามมูลค่าสูง)</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 5 : การจัดทำเอกสารขอเขตการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสม</b></p> <p>ในตลาดสินค้าและบริการที่มีการแข่งขันควรมีการตรวจสอบเอกสารขอเขตการดำเนินงาน (TOR) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดเลือกผู้ประกอบกรรายอื่น ๆ ออกหรือเป็นสร้างเข้าข้างผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง อาทิเช่น การกำหนดคุณสมบัติของสินค้า/บริการที่เฉพาะเจาะจงเกินไปจะเป็นการตัดสินใจผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ออกหรือเป็นสร้างความถูกต้องในการตัดสินใจผู้ยื่นประมูลเพียงรายเดียวขณะการประมูล ในขณะที่ควรมีการใช้ศัพท์ที่คลุมเครือหรือการกำหนดคุณสมบัติแบบกว้าง ๆ ก็อาจจะช่วยให้ผู้ประกอบการที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าร่วมประมูลมีสิทธิเข้าร่วม หรือสร้างความถูกต้องเมื่อมีการส่งมอบสินค้า/บริการที่ไม่ได้มีคุณสมบัติตามที่ต้องการภายหลังการลงนามในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง และในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ (ที่ต้องทำให้เป็นผู้ชนะการประมูล) เป็นผู้ร่างเอกสารขอเขตการดำเนินงานให้</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <p>การกำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ความใกล้เคียงกันของคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารขอเขตการค้า/บริการของผู้ประกอบการที่ชนะประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> การกำหนดคุณสมบัติเป็นยี่ห้อของสินค้า/บริการโดยไม่ระบุ “หรือเทียบเท่า” ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการร้องเรียนจากผู้เข้าร่วมประมูลว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารขอเขตการค้า/บริการใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมประมูลรายใดรายหนึ่ง</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การร่างเอกสารขอเขตการค้า/บริการที่อ้างอิงมาตรฐานสากลหรือมาตรฐานของประเทศไทย</li> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดคุณสมบัติที่อ้างอิงผลการใช้งานสินค้า/บริการ</li> <li><input type="checkbox"/> ควรตรวจสอบการปรากฏอยู่ของคำว่า “หรือเทียบเท่า”</li> <li><input type="checkbox"/> มีการทบทวนเอกสารขอเขตการค้า/บริการอย่างรอบคอบและเป็นอิสระ (ไม่ใช่คณะกรรมการจัดทำเอกสารขอเขตการค้า/บริการ)</li> <li><input type="checkbox"/> มีขั้นตอนการอนุมัติเอกสารขอเขตการค้า/บริการที่เป็นไปตามกรอบกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p>มากเกินไป หรือ ผู้เข้าร่วมประมูลรายใดรายหนึ่งเป็นผู้จัดทำเอกสารขอเขตการค้าเงินงาน (TOR)</p>		<p><input type="checkbox"/> มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการจัดทำเอกสารขอเขตการค้าเงินงาน (TOR) เป็นประจำ</p>
<p>การกำหนดคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การกำหนดคุณสมบัติที่ไม่ชัดเจน ก้ำกวม และไม่สมบูรณ์</li> <li><input type="checkbox"/> การกำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงหรือเปิดกว้างเกินไปอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับการจัดซื้อจัดจ้างก่อนหน้านี้</li> <li><input type="checkbox"/> มีผู้เข้าร่วมการประมูลน้อย</li> <li><input type="checkbox"/> มีจำนวนผู้ซื้อเอกสารประกอบการประมูลจำนวนไม่มากนักและมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่เป็นประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีจำนวนผู้ยื่นประมูลน้อยกว่าการประมูลในลักษณะเดียวกันก่อนหน้านี้</li> <li><input type="checkbox"/> มีจำนวนผู้ประกอบการสมัครให้ตรวจสอบคุณสมบัติหรือประมาณการ</li> </ul>		

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 6 : การกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าประมูลและเกณฑ์การคัดเลือกที่ไม่ยุติธรรม</b></p> <p>การกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าประมูลและเกณฑ์การคัดเลือกที่ไม่ยุติธรรมเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมประมูลรายใดรายหนึ่ง(ที่ต้องการให้เป็นผู้ชนะการประมูล)ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ชนะการประมูล</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การร้องเรียนว่าคุณสมบัติผู้เข้าร่วมประมูลหรือเกณฑ์ในการคัดเลือกไม่เหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างและเป็นการเข้าข้างผู้ยื่นประมูลบางรายอย่างชัดเจน ซึ่งการร้องเรียนในลักษณะแบบนี้มีปรากฏอยู่ในทุก ๆ ประเทศ</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การทบทวนแผนการจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้และทักษะการจัดซื้อจัดจ้างระดับอาชีพรวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคอย่างรอบคอบ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการปรับเปลี่ยนเป็นประจำของคณะกรรมการจัดทำเอกสารขอบเขตการดำเนินงาน (TOR) ที่ครอบคลุมถึงการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมประมูลและเกณฑ์การคัดเลือก</li> <li><input type="checkbox"/> กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครให้เข้าร่วมประมูลอย่างยุติธรรมและสอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินงานและมูลค่าของสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> หากมีเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากราคาในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูลจะต้องกำหนดให้เกณฑ์ดังกล่าวมีความสามารถประเมินเป็นตัวเลข วัตถุประสงค์และแปลงเป็นมูลค่าได้</li> <li><input type="checkbox"/> นำเอาผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาเป็นคณะกรรมการหรือมีผู้สังเกตการจากภายนอกเข้าร่วมประชุม (อย่างน้อยในกรณีที่มีมูลค่าสูง)</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
		<input type="checkbox"/> มีการจัดทำรายงานและเอกสารที่เป็นไปตามกรอบระเบียบการปฏิบัติงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
<b>ช่วงเวลา: การดำเนินการประมูล</b>		
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 7 : การแข่งขันการประมูลที่ไม่เสมอภาค</b></p> <p>เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลได้ให้ข้อมูลเชิงลึกที่ไม่ได้เปิดเผยให้กับผู้ร่วมประมูลรายอื่น ๆ แก่ผู้เข้าร่วมประมูลรายหนึ่ง (ที่ต้องการให้ชนะการประมูล) อาทิ จะมีการตรวจสอบบางรายการภายหลังการประมูล หรือ การเสนอการดำเนินการในบางรายการสามารถเสนอรูปแบบที่ค่าใช้จ่ายที่ต่ำได้ การให้ข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะช่วยเหลือสร้างรายได้เปรียบให้กับผู้เข้าร่วมประมูลที่ได้รับข้อมูลเพราะสามารถเสนอราคาที่ถูกกว่าผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับข้อมูลดังกล่าว รวมทั้งหากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดคุณสมบัติที่ไม่ชัดเจนคลุมเครือก็ยิ่งสร้างความเสี่ยงให้กับผู้เข้าร่วมประมูลที่ได้รับข้อมูลดังกล่าว นอกจากนี้แล้วการแข่งขันการประมูลที่ไม่เสมอภาคยังเกิดขึ้นได้ในกรณีที่มีสินค้า/บริการหลายรายการในการประมูลหนึ่งสัญญา โดยผู้เสนอราคา(ที่ชนะการประมูลภายหลัง) จะเสนอราคาในบางรายการต่ำมาก และในบางรายการสูงมาก โดยที่ผู้เสนอราคาต่ำกว่าหน่วยงานเจ้าของสัญญามีความต้องการที่จะเพิ่มจำนวนสินค้า/บริการในรายการที่มีราคาสูง (อาจจะมีการแก้ไขสัญญาเพิ่มเติมจำนวนภายหลัง) ดังนั้นเมื่อเสร็จสิ้นการประมูลถึงแม้ผู้หน่วยงานเจ้าของสัญญาจะเลือกผู้เสนอราคาต่ำที่สุดแต่ในทางปฏิบัติเมื่อจะต้องเพิ่มปริมาณสินค้า/บริการภายหลังทำให้มูลค่าของสัญญาที่แท้จริงไม่ใช่ว่าที่ต่ำที่สุด</p>		
<b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b>  <input type="checkbox"/> พบว่ามีรายการบางรายการที่มีราคาต่ำกว่าราคาตลาดมากและต่อมาภายหลังถูกนำออกจากรายการสินค้า/บริการที่ต้องการ หรือมีการขอแก้ไขรูปแบบต่าง ๆ		<b>มาตรการป้องกัน</b>  <input type="checkbox"/> การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการของอนุมัติเอกสารขอเขตการค้าเงินงาอย่างรอบคอบ

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><input type="checkbox"/> ราคาของข้อเสนอมีความแตกต่างกันมากทั้ง ๆ ที่รูปแบบการดำเนินการและสินค้า/บริการมีความใกล้เคียงกัน</p> <p><input type="checkbox"/> การชี้แจงที่ไม่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลในประเด็นข้อร้องเรียนของผู้เข้าร่วมประมูลในคุณสมบัติของคุณสมบัติสินค้า/บริการในเอกสารขอเสนอการดำเนินงาน</p>		<p><input type="checkbox"/> มีการกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลลงนามในแบบฟอร์มยื่นข้อเสนอ</p> <p><input type="checkbox"/> รับทราบการนำเอาข้อตกลงคุณธรรมเข้ามาใช้ในการประมูล</p> <p><input type="checkbox"/> มีการกำหนดให้มีตัวแทนที่เป็นอิสระและมีความรู้และทักษะในการจัดซื้อจัดจ้างในคณะกรรมการดำเนินการประมูล</p> <p><input type="checkbox"/> มีการลงนามรับรองการดำเนินการประมูลอย่างมีความยุติธรรมและธรรมาภิบาลของคณะกรรมการดำเนินการประมูล</p> <p><input type="checkbox"/> จัดให้มีการร้องเรียนที่นำเชื่อถือ</p> <p><input type="checkbox"/> จัดให้มีการควบคุมกระบวนการประมูลให้เป็นไปตาม</p> <p><input type="checkbox"/> กฎระเบียบอย่างมีธรรมาภิบาลตลอดจนจัดให้มีการตรวจสอบกระบวนการประมูลย้อนหลัง (Audit)</p> <p><input type="checkbox"/> มีการจัดทำรายงานนำเสนอผลการประมูลและแนวทางการดำเนินงานตามกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</p> <p><input type="checkbox"/> มีการเผยแพร่ผลการประมูลต่อสาธารณะ</p>



ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 8 : การรั่วไหลของข้อมูลที่เป็นความลับ</b></p> <p>ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประมาณราคาของสัญญาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอของผู้ยื่นประมูลรายอื่น ๆ อาจจะมีรั่วไหลโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้กับผู้ยื่นประมูลรายใดรายหนึ่ง (ที่ต้องการให้ชนะการประมูล) เพื่อสร้างความได้เปรียบในการประมูล อาทิ ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนข้อเสนอให้เหนือกว่าผู้ยื่นประมูลรายอื่น ๆ และนำไปสู่การชนะการประมูล</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีข้อเสนอที่มีความใกล้เคียงกับคุณสมบัตินิตทางเทคนิคและงบประมาณ</li> <li><input type="checkbox"/> ข้อเสนอที่ชนะการประมูลมีมูลค่าต่ำกว่าข้อเสนอในลำดับที่สองเพียงเล็กน้อย</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการลงนามในข้อตกลงไม่เปิดเผยข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เข้าร่วมการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการขออนุมัติเอกสารขอบเขตการดำเนินงานอย่างรอบคอบ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลลงนามในแบบฟอร์มยื่นข้อเสนอ รับทราบการนำเอาข้อตกลงคุณธรรมเข้ามาใช้ในการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดให้มีตัวแทนที่เป็นอิสระและมีความรู้และทักษะในการจัดซื้อจัดจ้างในคณะกรรมการดำเนินการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการลงนามรับรองการดำเนินการประมูลอย่างมีความยุติธรรมและธรรมาภิบาลของคณะกรรมการดำเนินการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> จัดให้มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่นำเชื่อถือ</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
		<p><input type="checkbox"/> จัดให้มีกลไกการควบคุมกระบวนการประมูลให้เป็นไปตาม</p> <p>กฎระเบียบอย่างมีธรรมาภิบาลตลอดจนจัดให้มีกลไกการตรวจสอบ</p> <p>กระบวนการประมูลย้อนหลัง (Audit)</p> <p><input type="checkbox"/> มีการจัดทำรายงานนำเสนอผลการประมูลและแนวทางการ</p> <p>ดำเนินงานตามกฎหมายระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</p> <p><input type="checkbox"/> มีการเผยแพร่ผลการประมูลต่อสาธารณะ</p>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 9 : การตัดสินใจอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้เข้าร่วมประมูล</b></p> <p>เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสามารถที่จะช่วยเพิ่มโอกาสให้กับผู้ยื่นประมูล (ที่ต้องการให้ชนะการประมูล) ด้วยการตัดสินใจการเข้าร่วมประมูลของผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเพียงพที่จะเข้าร่วมประมูล โดยสามารถกระทำได้ตั้งแต่ช่วงการร่างเอกสารข้อกำหนดการดำเนินงาน (TOR) จนถึงการรับข้อเสนอการประมูล การตัดสินใจเข้าร่วมประมูลที่มีคุณสมบัติเพียงพที่จะร่วมประมูลมักจะส่งผลให้ผู้ยื่นข้อเสนอร้องเรียนเพราะเกิดความเสียหายทั้งในด้านเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมข้อเสนอ</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประมูลที่ไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม ( อาทิ มียอดขายสินค้าประจำปีสูง หรือ มีเงินสำรอง และ ประสบการณ์การทำงานในประเทศไทย เป็นต้น)</li> <li><input type="checkbox"/> ขาดการอธิบายถึงเหตุผลและสาเหตุในรายงานผลการประเมินข้อเสนอการประมูลว่าด้วยเหตุการตัดสินใจผู้ยื่นประมูลเนื่องมาจากคุณสมบัติ</li> <li><input type="checkbox"/> ผู้เข้าร่วมประมูลที่มีคุณสมบัติเพียงพที่จะเข้าร่วมประมูล(ซื้อเอกสารการประมูล)ไม่ยื่นเอกสารข้อเสนอซึ่งนำไปสู่ข้อสงสัยต่อการฮั้วประมูลของผู้ประกอบการที่ซื้อเอกสารการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการร้องเรียนจากผู้ประกอบการว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลปฏิเสธที่จะเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประมูลให้กับผู้ประกอบการที่น่าจะมีคุณสมบัติเพียงพที่จะเข้าร่วมประมูล ตลอดจนปฏิเสธที่จะไม่รับเอกสารข้อเสนอ ( อาทิ มีความพยายามที่จะไม่นำโดยเจ้าหน้าที่รัฐให้</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> จัดให้มีการรับเรื่องเรียนที่น่าเชื่อถือ</li> <li><input type="checkbox"/> กำหนดให้แนวทางในการคัดเลือกผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสอดคล้องกับเอกสารประกอบการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> ควบคุมให้การตัดสินใจในการตัดสินใจการเข้าร่วมประมูลให้</li> <li><input type="checkbox"/> เป็นไปตามกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</li> <li><input type="checkbox"/> การตัดสินใจการเข้าร่วมประมูลจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารองค์กรโดยอาศัยข้อมูลการประเมินขั้นตอนการดำเนินการและบันทึกการทำงานของคุณคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
ผู้ประกอบการถอนตัวจากการประมูล ซึ่งมีหลายวิธีการที่พบได้บ่อยๆ (เดือนอย่างจริงจัง และอาจมีการข่มขู่ด้วย)		

## ประเภทความเสี่ยงที่ 10 : การควบคุมการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล

### การยื่นประมูล

ในกระบวนการยื่นประมูลจะมีความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาล อาทิ การรับข้อเสนอที่ยื่นเกินเวลาที่กำหนด กลั่นแกล้งโดยสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อเอกสารข้อเสนอ และการไม่พิจารณาข้อเสนอด้วยเหตุผลบางประการ ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวผิดต่อระเบียบการจัดจ้างภาครัฐ โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตโดย 1) ให้ข้อมูลราคายื่นประมูลของผู้ประกอบการรายอื่นๆ กับผู้ประกอบการที่ต้องการให้ชนะการประมูล) และยอมรับยื่นข้อเสนอที่เกินกว่ากำหนด 2) สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อเอกสารข้อเสนอ อาทิ การเอาเอกสารบางส่วนออกจกข้อเสนอทำให้ข้อเสนอตั้งกล่าวขาดความสมบูรณ์ 3) มีการกีดกันไม่ให้ผู้สนใจจะยื่นข้อเสนออื่นยื่นข้อเสนอในจุดที่กำหนดได้

### การเปิดประมูล

ความเสี่ยงในด้านธรรมาภิบาลของกระบวนการเปิดประมูลคือการแข่งขันราคาประมูล โดยการแข่งขันราคาประมูลจะมีการระบุวันและเวลาอย่างชัดเจนในเอกสารการประมูล และจะต้องทำการเปิดซองข้อเสนอก่อนที่เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้ วิธีการในการทุจริตในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การอ่านราคาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายที่ต้องการให้ชนะการประมูลโดยใช้เสียงที่ตั้งแต่อ่านราคาที่ไม่ตรงกับข้อเสนอ (เพื่อให้ชนะการประมูล) หรือมีการเขียนราคาข้อเสนอใหม่แล้วใส่เข้าไปในซองข้อเสนอ

### การจัดทำรายงานการประเมินข้อเสนอ

ภายหลังการประมูลเสร็จสิ้นแล้วได้ผู้ชนะการประมูล คณะกรรมการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงานที่ประกอบไปด้วยผลการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆตามกระบวนการ ผลการประมูลรวมทั้งแนวทางการประเมินข้อเสนอและคะแนนในแต่ละข้อเสนอนี้ได้รับ นอกจากนี้แล้วในรายงานฉบับนี้อาจจะตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความผิดปกติในการประมูล อาทิ รูปแบบการเคาะราคาที่น่าสงสัย และการถูกตัดสิทธิ์ในขั้นตอนนี้

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) - ในขั้นตอนการยื่นประมูล</b></p> <p><i>Late submission of bids.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การยื่นข้อเสนอต่ำกว่ากำหนด</li> <li><input type="checkbox"/> จำนวนข้อเสนอมิได้ถูกตัดสิทธิ์ก่อนวันประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีข้อเสนอมือในซองที่ไม่ได้ปิด</li> <li><input type="checkbox"/> ข้อเสนอไม่ได้ถูกเก็บไว้ในที่ที่ปลอดภัยและมีการควบคุมการเข้าถึง</li> <li><input type="checkbox"/> มีการขยายเวลาการประมูลถึงแม้ว่าจะมีผู้ประกอบการส่วนหนึ่งได้ยื่นข้อเสนอแล้ว</li> <li><input type="checkbox"/> ข้อเสนอจากผู้ประกอบการทุกรายถูกตัดสิทธิ์เนื่องจากความผิดพลาด</li> <li><input type="checkbox"/> มีการร้องเรียนจากผู้ประกอบการว่าถูกปฏิเสธมิให้ยื่นข้อเสนอ</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีกลไกและกระบวนการของแต่หน่วยงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับ การรับข้อเสนอการประมูล การเปิดประมูล และการประเมินและคัดเลือกผู้ชนะการประมูล และสอดคล้องกับกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติการจัดจ้างภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของการแต่งตั้งการกำหนดสัดส่วน แนวทางการทำงาน และการจัดทำรายงานผล</li> <li><input type="checkbox"/> การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง</li> <li><input type="checkbox"/> มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการควบคุมการใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกคุณสมบัติผู้ประกอบการ</li> </ul> <p>เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล ที่สอดคล้องกันตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเริ่มจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้เอกสารการประมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ควบคุมการตัดสินใจในประเด็นการตัดสินใจขั้นตอนต่างๆของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและเป็นไปตามกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</li> <li><input type="checkbox"/> มีกลไกในการตัดสินผู้ชนะการประมูลที่ได้รับการอนุมัติจากหัวหน้างานผู้รับผิดชอบตามกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</li> </ul>
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) - ในขั้นตอนการประมูล</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การประมูลไม่ได้ดำเนินการในที่สาธารณะ</li> <li><input type="checkbox"/> เอกสารจำนวนหนึ่งหายไปจากข้อเสนอตั้งแต่หนึ่งข้อเสนอนขึ้นไป</li> <li><input type="checkbox"/> เอกสารในบางส่วนของข้อเสนอมีการใช้รูปแบบตัวอักษรไม่เหมือนกัน</li> <li><input type="checkbox"/> มีการแก้ไขราคาข้อเสนอและวงเงินค่าประกันในรูปแบบลายมือ</li> <li><input type="checkbox"/> ไม่มีเอกสารต้นฉบับที่มีลายเซ็นจริงของตัวแทนบริษัทในการประมูล</li> </ul>		

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag) - ในรายงานผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการใช้เกณฑ์ในการประเมินข้อเสนอแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในเอกสารการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีความแตกต่างระหว่างรายงานผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกสารประกอบการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการจัดทำเกณฑ์ย่อยในการประเมินข้อเสนอในระหว่างการให้คะแนนข้อเสนอดังกล่าว ซึ่งแตกต่างไปจากเอกสารการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง(ที่ประเมินข้อเสนอ) จัดทำเกณฑ์การประเมินข้อเสนอขึ้นเองโดยไม่สนใจเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเอกสารการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการประกาศว่าตัดสินที่ผู้เสนอราคาที่ดีที่สุดด้วยเหตุผลไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคณะกรรมการโดยปราศจากรายละเอียด</li> <li><input type="checkbox"/> มีข้อเสนอจำนวนมากที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคณะกรรมการ</li> <li><input type="checkbox"/> เหตุผลในการตัดสินที่ผู้ประกอบหรือข้อเสนอไม่เหมาะสม</li> <li><input type="checkbox"/> ข้อเสนอถูกตัดสินที่เพราะขาดเอกสารบางส่วน อาทิ เอกสารนำเสนอผลิตภัณฑ์ (Catalogues and Brochures)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการกำหนดระยะเวลาช่วงหนึ่งภายหลังการประกาศผลการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล (อย่างน้อย 10 วัน) ก่อนจะลงนามสัญญากับผู้ชนะการประมูล เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมประมวลรายอื่นๆ ได้รับความเห็นชอบการคัดเลือก หรือยื่นเรื่องร้องเรียนตามกรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</li> <li><input type="checkbox"/> มีการชี้แจงผลการประมูลอย่างเป็นทางการต่อผู้เข้าร่วมประมูลเพื่อเปิดโอกาสให้มีการซักถาม</li> <li><input type="checkbox"/> มีการตรวจสอบว่ามูลค่าของสัญญาที่จะลงนามกับผู้ชนะการประมูลสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ</li> </ul>



ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มีการกีดกันจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีใช้คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างให้</li> <li>เลือกผู้ประกอบเฉพาะรายให้เป็นผู้ชนะการประมูล</li> <li><input type="checkbox"/> มีการร้องเรียนจากผู้ยื่นประมูลเกี่ยวกับกระบวนการประเมินข้อเสนอ</li> <li><input type="checkbox"/> เหตุผลให้ผู้ประกอบการเฉพาะรายเป็นผู้ชนะการประมูลขาดความเหมาะสม</li> <li><input type="checkbox"/> คุณสมบัติของสินค้าในข้อเสนอเหมือนกับเอกสารขอบเขตการค้าในงาน หรือขาดความสมบูรณ์</li> <li><input type="checkbox"/> ไม่มีเอกสารแสดงความเป็นตัวแทนของผู้ผลิต หรือหมดอายุ หรือไม่ชัดเจน</li> <li><input type="checkbox"/> ข้อเสนอบางส่วนไม่เป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสาร</li> <li>ขอบเขตการดำเนินงาน อาทิ จำนวน คุณสมบัติเชิงคุณภาพ คุณสมบัติของผู้ประกอบการ เป็นต้น</li> <li><input type="checkbox"/> เอกสารบางส่วนของข้อเสนอหายไป หรือไม่มีการเซ็นชื่อกำกับ (เมื่อจำเป็นต้องทำ)</li> <li><input type="checkbox"/> รูปแบบการเคาะราคามีความผิดปกติ</li> <li><input type="checkbox"/> หมายเลขโทรศัพท์ หรือ โทรสาร หรือที่อยู่ของผู้ประกอบการรายต่างๆที่ยื่นข้อเสนอเหมือนกัน</li> <li><input type="checkbox"/> มีข้อเสนอบางรายที่เสนอราคาสูงมากโดยปราศจากเหตุผลที่สมควร และก็ไม่ใช้การผิดพลาดในการจัดทำเอกสาร</li> </ul>		

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<input type="checkbox"/> ราคาของข้อเสนอต่างๆ จะแตกต่างกันเป็นสัดส่วน (percentage) อย่างไม่เห็นได้ชัด		

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><b>ช่วงเวลา : การดำเนินงานภายหลังลงนามในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง</b></p>		
<p><b>ประเภทความเสี่ยงที่ 11 : การบริหารสัญญาที่ไม่มีประสิทธิภาพ</b></p> <p>ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในประเด็นนี้ ได้แก่ การที่คู่สัญญาไม่ดำเนินงานให้เป็นที่พอใจ โดยเฉพาะในด้านของคุณภาพของสินค้า/บริการ รวมทั้งราคาและระยะเวลาการส่งมอบ โดยมีสาเหตุมาจากการควบคุมงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบหมาย หรือเกิดจากการร่วมมือกันของคู่สัญญาและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ควบคุมงาน ตลอดจนขาดความรับผิดชอบของผู้รับจ้างช่วง (Subcontractor) ที่ไม่ได้มีสัญญาโดยตรงกับรัฐ การขาดประสิทธิภาพการแบ่งแยกระหว่างการทำงานและการจ่ายเงิน</p>		
<p><b>ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย (Red Flag)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาอย่างมีนัยยะสำคัญเพื่อเพิ่มระยะเวลาดำเนินการหรือเพิ่มมูลค่าสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> มีการส่งมอบสินค้าหรือบริการที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> มีการสูญหายของสินค้าจากการโจรกรรมก่อนการส่งมอบหรือขึ้นทะเบียนทรัพย์สินของหน่วยงานเจ้าของสัญญา</li> <li><input type="checkbox"/> มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับจ้างช่วงหรือหุ้นส่วนในกิจการคู่ค้า (Joint Venture) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร</li> <li><input type="checkbox"/> ขาดประสิทธิภาพในการบริหารสัญญาและไม่ระบอบันทกและติดตามความก้าวหน้าของสัญญาที่ดี</li> <li><input type="checkbox"/> มีการเรียกเก็บเงินหรือการจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง</li> </ul>		<p><b>มาตรการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> หน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีกลไกการบริหารสัญญาที่เป็นระบบ</li> <li><input type="checkbox"/> เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบในการบริหารสัญญาจะต้องเป็นคนและกลุ่มกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการร่างเอกสารขอบเขตการดำเนินงานและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้รูปแบบการดำเนินการแบบสากลในการบริหารโครงการที่มีมูลค่าสูง</li> <li><input type="checkbox"/> กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารสัญญาลงนามในปฏิญญาการปฏิบัติงานอย่างมีธรรมาภิบาล</li> <li><input type="checkbox"/> มีกลไกและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามความก้าวหน้าและผลผลิตตลอดอายุสัญญา</li> </ul>

ประเภทความเสี่ยง/ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสัญญาณอันตราย	ใช่/ไม่ใช่	มาตรการป้องกัน
<p><input type="checkbox"/> มีการใช้จ่ายหรือใช้เวลาในการดำเนินการเกินกว่าที่กำหนดตามกรอบการดำเนินงานอย่างมีนัยยะแต่ปราศจากสาเหตุที่เหมาะสม</p>		<p><input type="checkbox"/> การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของสัญญาที่มีนัยยะสำคัญควรมีการพิจารณาตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการบริหารสัญญา</p> <p><input type="checkbox"/> จะต้องมีการเปิดเกลี่ยระหว่างคู่สัญญา</p> <p><input type="checkbox"/> มีกลไกการประเมินผลการดำเนินการตามสัญญาโดยผู้ตรวจอิสระ ซึ่งจะต้องแจ้งให้คู่สัญญารับทราบล่วงหน้า ซึ่งการตรวจประเมินของผู้ตรวจอิสระควรดำเนินการกับโครงการขนาดใหญ่และการสุ่มเลือกโครงการ</p> <p><input type="checkbox"/> แจ้งให้กับคู่สัญญาทราบล่วงหน้าผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปสัญญาอาจนำมาสู่การกำหนดรายชื่อของคู่สัญญาในรายชื่อผู้ประกอบการที่ไม่สามารถจ้างได้ (Black List)</p>

## ภาคผนวก ข

สรุปการอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น  
เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล  
ในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของไทย  
(Integrity Risk Assessment in Public Procurement)  
วันพุธที่ 7 มกราคม 2558 ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2 โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ

## สรุปรายงานการสัมมนา

ในการประชุมชี้แจงร่างแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558 โดยมีนายนครเชตต์ สุทรปริดา รองเลขาธิการ ก.พ.ร. และ Mr. Luc Stevens, UN Resident Coordinator and UNDP Resident Representative เป็นผู้กล่าวเปิดและต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนา Mr. Peder Blomberg, Senior Procurement Adviser, UNDP Consultant เป็นผู้นำเสนอผลการศึกษาที่ได้ดำเนินการในหัวข้อ “Integrity Risk Assessment in Public Procurement”

เพื่อเป็นการปรับปรุงผลการศึกษาดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของประเทศไทย เข้าร่วมอภิปรายและให้ข้อคิดเห็นต่อผลการศึกษาดังกล่าว เพื่อที่จะได้นำไปปรับปรุงแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ร่วมอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น ประกอบด้วย

- Mr. Peder Blomberg, Senior Adviser in Public Procurement
- คุณขวัญพัฒน์ สุทธิธรรมกิจ ผู้แทนจาก UNDP
- รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมนันท์ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)
- ดร. บัณฑิต นิถาวร กรรมการผู้อำนวยการ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)
- ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

นางสาวชญหิต สังข์ใหม่ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง

Ms. Elodie Beth, Regional Advisor on Anti-corruption, UNDP Asia and the Pacific Regional Centre

### กล่าวเปิดการประชุม

โดย นายนครเชตต์ สุทธปริดา รองเลขาธิการ ก.พ.ร.

นายนครเชตต์ สุทธปริดา รองเลขาธิการ ก.พ.ร. ได้กล่าวเปิดการประชุม และชี้แจงวัตถุประสงค์การประชุมในครั้งนี้ว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) รัฐวิสาหกิจ สมาคมส่งเสริมสถาบันบริษัทไทย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute : TDRI) ในการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยการสัมมนาครั้งนี้เป็นการชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของไทย ภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ซึ่งจะนำไปดำเนินการจัดทำเป็นคู่มือแนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

### วัตถุประสงค์การสัมมนา

โดย Mr.Luc Stevens, UN Resident Coordinator and UNDP Resident Representative

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาในวันนี้ เพื่อแบ่งปันและหารือผลการศึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านคุณธรรมต่อการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ โดยเน้นคุณธรรมที่ทบทวนจากสี่เสาหลักเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด และโครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้าง ความซื่อตรงและความโปร่งใส รวมทั้งการเปิดเผยเบื้องหลังการนำไปสู่การฉ้อฉล โดยความรู้ที่ได้จากการทำโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต: การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐในบริบทของไทย ร่วมกันกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สำนักงาน ก.พ.ร. กรมบัญชีกลาง และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จะนำไปสู่การสร้างยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศไทยต่อไป

ซึ่งประเด็นสำคัญจากการอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น เรื่อง Integrity Risk Assessment in Public Procurement สามารถสรุปได้ ดังนี้

**แนวทางเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ****โดย Mr.Peder Blomberg, Senior Adviser in Public Procurement ชาวสวีเดน****อดีตที่ปรึกษาอาวุโสในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้โครงการ SIGMA****ขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)**

การดำเนินโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตเริ่มต้นมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 โดยมีเป้าหมายมุ่งเน้นความเสี่ยงเรื่องธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้รัฐบาลไทยได้นำมาปรับใช้ สำหรับผลการประเมินดัชนีชี้วัดในระดับสากลของประเทศไทยในปี ค.ศ. 2014 ได้รับการจัดอันดับที่ 85 ดีขึ้นจากปีที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในอันดับที่ 102 จาก 177 ประเทศ แต่จากดัชนีชี้วัดอื่น ๆ พบว่าประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญเรื่องธรรมาภิบาลในภาพรวม โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การให้สินบน การจ่ายเงินใต้โต๊ะ การฮั้วราคา การให้ข้อมูลที่ไม่ควรให้ การแทรกแซงทางการเมือง และการใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นต้น

**กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีวิธีที่ดียังไร**

การจัดซื้อภาครัฐมีสัดส่วน 10% - 20% ของ GDP ของประเทศไทย ซึ่งอาจจะถึง 30% ได้ขึ้นอยู่กับงบประมาณ รวมถึงผู้ค้า (suppliers) ของภาครัฐ การบริการและงานต่าง ๆ ที่ภาครัฐต้องการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวเป็นตัวเลขปกติทั่วไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ และเมื่อเวลาผ่านไปการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เช่นเดียวกับในสหภาพยุโรป (European Union: EU) มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น จึงสร้างกลยุทธ์เพื่อให้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพและการใช้เงินให้คุ้มค่าที่สุด และเป้าหมายต่อไป คือ การจัดซื้อจัดจ้างที่มุ่งเน้นความใส่ใจในสิ่งแวดล้อม (Green procurement) รวมถึงนโยบายเกี่ยวกับภาครัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีความซับซ้อนให้ดี นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่เป็นนโยบายหลักของ EU คือ เรื่องความตกลงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement: GPA)

การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีความเสี่ยงในเรื่องของการรักษาธรรมาภิบาลค่อนข้างมาก และวิธีการที่ใช้ในการบริหารจัดการ คือ สี่เสาหลัก ได้แก่ 1) กรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง 2) กรอบโครงสร้างขององค์กรและศักยภาพขององค์กร 3) ศักยภาพในการดำเนินงานและกลไกตลาด และ 4) โครงสร้างในการควบคุมและกลไกการสร้างความสำเร็จและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต้องมีการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีกรอบการทำงานที่ชัดเจน สามารถสร้างความแตกต่างหรือเห็นถึงความแตกต่างในแง่มุมต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ตามแนวทางหรือเสาหลักดังกล่าว

ซึ่งวิธีการเหล่านี้ได้รับการพัฒนาโดยธนาคารโลกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1999 และเริ่มใช้ในการประเมินกลไกของแต่ละประเทศว่าเป็นไปตามกฎระเบียบของ EU หรือไม่ ในปี พ.ศ. 2543



ธนาคารโลกมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ใช้เงินค้ำค่าที่สุดอย่างมีธรรมาภิบาล โดยมีหลักการพิจารณาเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ซึ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการแข่งขันที่ยุติธรรม เป็นไปอย่างโปร่งใส เปิดกว้าง ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในส่วนของ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจทุกครั้ง และต้องมีความเสมอภาคให้โอกาสที่ เท่าเทียมกันกับทุกฝ่ายไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ค้า (suppliers) ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และจะต้องมีการรักษาสัดส่วนซึ่งใช้กันมากใน EU โดยเชื่อกันว่าสัญญาและการ เสนอราคาทุกครั้งต้องมีความเหมาะสมในเรื่องสัดส่วนเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด เนื่องจากปัญหาและ อุปสรรคต่าง ๆ เชิงนโยบาย คือ การที่ต้องเลือกระหว่าง 2 ประเด็น ได้แก่ 1) เลือกรการทำงานอย่างมีอาชีพ เพื่อให้ได้ผลการดำเนินการ ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (เลือกรการทำงานที่ถูกต้อง) หรือ เลือกรปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มี ความเสี่ยงน้อยที่สุด (เลือกรการทำงานที่ถูกต้อง) 2) เลือกรเปิดโอกาสให้ตัดสินใจมากขึ้น หรือ เลือกรควบคุม มากขึ้น สำหรับกฎระเบียบที่ EU แก้ไขมาในปี ค.ศ. 2016 ได้ปรับปรุงมาจากปี ค.ศ. 2004 ซึ่งกล่าวถึงเรื่องการ ร้องเรียนและความไม่พึงพอใจในหลายประเด็น โดยพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างมีความยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไปโดย ไม่จำเป็น ดังนั้น จึงควรเพิ่มความยืดหยุ่นให้มากขึ้น เพื่อให้กระบวนการมีความคล่องตัว โดยพิจารณากำหนด กฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นแค่นั้น มีการควบคุมมากขึ้นเพียงใด ซึ่งการรักษาสมาคมคู่ได้นั้นมี ความสำคัญมาก ต้องรักษาสมาคมคู่เกี่ยวกับเรื่องความจำเป็นและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดซื้อจัด จ้าง และการจัดซื้อจัดจ้างตามนโยบาย นอกจากนี้ หากมุ่งเน้นการควบคุมในเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากเกินไปก็อาจส่งผลการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ของใช้เงินอย่างค้ำค่า (Value for Money) ดังนั้น จึงต้องมีความระมัดระวังในเรื่องการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้เกี่ยวกับ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถรักษาสมาคมคู่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบได้ และสามารถใช้จ่ายเงินได้ค้ำค่าอย่างมีธรรมาภิบาล

### การหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่าง ๆ จากการใช้มาตรการต่าง ๆ และข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลไทย

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงในลักษณะเดียวกับ รูปแบบกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ แต่มีกฎระเบียบหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และเปิดโอกาสให้มีช่องทางในการยกเว้นระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้ด้วย ในขณะที่ประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจค่อนข้างใหญ่แต่ไม่มีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง จึงมีความพยายามผลักดัน ให้มีกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างในระดับพระราชบัญญัติขึ้น เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบันที่หน่วยงานของรัฐประเภท ต่าง ๆ เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้กฎระเบียบที่ต่างกัน กลไกการปกป้องผู้ประมูลและผู้เสนอราคาค่อนข้างไม่เข้มแข็ง ซึ่งล้วนเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลทั้งสิ้น ทั้งนี้ จากการศึกษาด้วยวิธีการทบทวนกรอบสี่เสาหลักซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การศึกษาข้อมูลจากกระทรวงการคลัง รวมถึงข้อมูลจากค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงเห็นว่า

นโยบายกลางที่ออกโดยกระทรวงการคลังเป็นเรื่องสามัญในหลายประเทศ นอกจากนี้ การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีส่วนดำเนินการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีสิทธิและมีบทบาทสำคัญมากเช่นกัน โดยเฉพาะในเรื่องของการออกกฎระเบียบหรือมาตรการในเรื่องการกำหนดราคากลางให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปฏิบัติ และสร้างผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องมีการกำหนดราคากลางดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดมาตรการในเรื่องราคากลางเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมักใช้ราคากลางเป็นราคาอ้างอิง โดยบางครั้งมิได้ประเมินราคาของสินค้าและบริการที่ต้องประมาณการจากราคาจริงของตลาด มีการนำราคากลางมากำหนดเป็นราคาสูงสุดหรือราคาเพดานที่ใช้อ้างอิงในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้แน่ใจว่าในการเสนอราคาจะเป็นราคาที่ใกล้เคียงกัน จึงเป็นความเสี่ยงในส่วนการใช้จ่ายเงินให้คุ้มค่า รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันหรือการฮั้วราคาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในส่วนของความเสี่ยงในการใช้ระบบ e-Auction ประเทศไทยมีการใช้ระบบ e-Auction สำหรับสินค้าหรืองานที่มีมูลค่าเกินสองล้านบาทขึ้นไป ในส่วนของรัฐวิสาหกิจมีการใช้ระบบ e-Auction แต่ก็ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของบอร์ดรัฐวิสาหกิจในการเลือกปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 หรืออาจปฏิบัติตามระเบียบของแต่ละองค์กรที่กำหนดขึ้นเองเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ การใช้ระบบ e-Auction ร่วมกับการกำหนดราคากลางอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงได้จากการใช้ราคากลางเป็นราคาอ้างอิงที่เป็นราคาเพดานในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้สินค้าหรือบริการที่ต้องการคุณภาพสูงซึ่งมีราคาสูง (สูงกว่าราคากลาง) ทำให้หน่วยงานที่เปิดการประมูลไม่กล้าเลือกบริษัทที่เสนอราคาสูงกว่าราคากลาง ในทางกลับกันสินค้าบางประเภทเมื่อมีการจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมากอาจทำให้ได้สินค้าราคาต่ำ ซึ่งบริษัทที่เข้าร่วมประมูลอาจเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางมากได้ แต่ก็อาจไม่ได้รับการเลือกเนื่องจากหน่วยงานไม่ต้องการตอบคำถามของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีราคาต่ำกว่าราคากลางที่ได้กำหนดไว้มาก จึงอาจทำให้ไม่บรรลุผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า (Value for Money) ดังนั้น การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับราคาตลาดอาจกลายเป็นปัจจัยที่มีความขัดแย้งกันเองในการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างและก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงได้

สำหรับโครงสร้างการควบคุมและกลไกสร้างความซื่อตรงและความโปร่งใส ควรพิจารณากรอบระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างในภาพกว้างที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งต้องพิจารณาจากกฎหมายการบริหาร กฎหมายสาธารณะ กฎหมายการใช้งบประมาณสาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนต่าง ๆ รวมด้วย ไม่ควรพิจารณาแยกส่วนกัน หนึ่งในประเด็นสำคัญของกลไกควบคุมและความซื่อตรง คือ การตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งพบว่ามีกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบเป็นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้เป็นการพิจารณาตรวจสอบความสอดคล้องการมีกลไกการร้องเรียนเกี่ยวกับระบบจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่มีการจัดทำขึ้นแต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติ ดังนั้น ทั้งหมดนี้ต้องกำหนดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับต่อต้านคอร์รัปชันในอนาคต โดยมีองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญในระบบในการต่อต้านคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) รวมทั้ง ควรมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่เป็นสากล ทบทวนเรื่องข้อเสนอและราคากลาง ให้เป็นกลไกการควบคุมราคาให้สอดคล้องกับราคาตลาดที่เป็นราคาที่แท้จริง

ประเทศไทยควรสร้างกลไกการตลาดจากภาคเอกชนที่มีความหลากหลายของการแข่งขันสูง โดยจุดแข็งของประเทศไทยที่สามารถปรับได้สอดคล้องกับหลักสากล คือ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-procurement) ทำให้ระบบจัดซื้อจัดจ้างมีความคุ้มค่าและความทันสมัยมากขึ้น และเป็นโครงสร้างพื้นฐานเชิงป้องกัน เช่น การตรวจสอบ การควบคุมที่ดีอยู่แล้ว และการจัดสรรทรัพยากรอย่างดี และการสำรวจมุมมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาลของประเทศ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ด้านนโยบายทั่วไป เพื่อให้ระบบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต
2. ด้านความเชื่อมโยงกับด้านธรรมาภิบาล

การพัฒนากรอบนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญและเป้าหมายเชิงนโยบาย สิ่งที่น่าเน้นเรื่องกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างอาจต้องนำมาจัดอยู่ในกรอบนโยบาย อาจเป็น Green procurement การพัฒนากฎหมายตัวชี้วัด กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างที่ทันสมัยที่เชื่อมโยงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับแนวทาง GPA การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานกลาง โดยสร้างความชัดเจนในขอบเขตความรับผิดชอบ สถานะ และหน้าที่ของสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ภายใต้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง

ความเหมาะสมของการบังคับใช้ระบบ e-Auction ซึ่งได้ออกแบบประยุกต์การใช้ระบบราคากลางใหม่ ให้มีความสำคัญของการประกวดราคา ในการที่เน้นราคาต่ำที่สุดในอนาคตข้างหน้า รวมทั้งการเน้นคุณภาพ ความคุ้มค่า และผลลัพธ์มากขึ้น โดยให้พัฒนาระบบ e-procurement ต่อเนื่องต่อไป และพิจารณาระบบการซื้อรวมจ้าง หรือ framework agreement มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นวิธีการที่หลายประเทศได้นำไปใช้ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและมีต้นทุนที่ต่ำลง ทั้งนี้ สามารถนำมาใช้ควบคุมเรื่องที่มีความอ่อนไหวและมีความเสี่ยงให้เกิดการประสานงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผ่านการใช้เครื่องมือใหม่ ๆ ในการดำเนินงาน พร้อมทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของคณะกรรมการด้านพัสดุ และวิธีการด้านอิเล็กทรอนิกส์ พิจารณาให้มีการประชุมหารือ แลกเปลี่ยน การสร้างมืออาชีพ และแนวทางการเติบโตในวิชาชีพสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ความเป็นมืออาชีพด้านจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เห็นถึงคุณค่าและมีความเชื่อถือหรือเชื่อมั่น การพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพ การฝึกอบรมทั้งสถาบันการศึกษาและเจ้าหน้าที่การจัดซื้อให้ได้รับความรู้ และการฝึกอบรมในการดำเนินการด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์เรื่องธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีข้อมูลมากมาย มีข้อเสนอให้มี Check list หรือ Guideline เพื่อลดความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดเอกสารที่เกี่ยวข้อง การทำบัญชีดำตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมภายใต้กรมบัญชีกลาง ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน จรรยาบรรณทั้งภาครัฐและเอกชน การกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมระหว่างหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและเอกชนมากขึ้น เริ่มจากการนำหลักด้านคุณธรรมมาใช้ในการจัดทำสัญญาของภาครัฐ การจัดทำรายงานและปรับปรุงข้อมูลเชิงสถิติ การติดตามผลและนำข้อมูลไปใช้ในอนาคตมากขึ้น ควรมีการจัดทำงานวิจัยที่เกี่ยวกับขอบเขตและต้นทุนคอร์รัปชันของธุรกิจต่อไป ควรมีการพัฒนาแนวปฏิบัติเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การสร้างเวทีธรรมาภิบาลโดยเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมหารืออย่างเต็มที่มากขึ้น รวมทั้งการจัดเสวนาเรื่องธรรมาภิบาลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อการทบทวนและพัฒนาระบบหรือกลไกการควบคุม โดยนำผลงานในอดีตมาประยุกต์ใช้ และการผลักดันให้มีการสร้างรับรู้เพื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักมากขึ้น ซึ่งในสหราชอาณาจักรได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการทบทวนและติดตามตลอดทั้งกระบวนการ

**การให้ข้อมูลเพิ่มเติมก่อนนำเข้าสู่ช่วงการอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น  
โดย คุณขวัญพัฒนา สุทธิธรรมกิจ เจ้าหน้าที่ UNDP ประจำประเทศไทย ผู้ดูแลดำเนินโครงการฯ**

**คุณขวัญพัฒนา สุทธิธรรมกิจ** ได้กล่าวถึง หลักการเรื่องความคุ้มค่าของเงินและกลไกตลาด ดังนี้

1) ความสุจริตซื้อตรงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีผลกระทบต่อด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และเป้าหมายนโยบายหลาย ๆ เรื่องที่หลายประเทศใช้ เช่น Green Procurement

2) การเลือกนโยบาย (Policy choice) ในบางกรณีการควบคุมมากขึ้นเป็นการพยายามบีบให้ทำงานตามกรอบมากขึ้น ส่งผลไปบนทอนหลักเรื่องความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Value for money) ให้มีประสิทธิภาพหรือผลลัพธ์การจัดซื้อจัดจ้าง

3) ราคากลาง ซึ่งมุมหนึ่งเป็นเรื่องการควบคุม แต่อีกมุมหนึ่งจะตรงกันข้ามกับหลักการกลไกตลาดรวมกับเรื่องระบบ e-Auction กลายเป็นราคาสูง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนความเสี่ยงในเรื่องต่าง ๆ ที่พบในระบบ ทั้งเรื่องสินบน การฮั้ว เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้วิจรรย์ญาณที่ไม่เหมาะสมในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ หรือการแทรกแซงทางการเมือง การดำเนินการให้ความเสี่ยงลดลงจึงต้องใช้สี่เสาหลักพิจารณา คือ เรื่องกฎหมาย โครงสร้างสถาบัน ศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน และการควบคุมและกลไกการสร้างธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาประเทศไทย พบว่า (1) เรื่องกฎหมาย ไม่มีกฎหมายหลัก มีเพียงระเบียบปฏิบัติ ทำให้มีการยกเว้นการปฏิบัติได้ด้วยมติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการ ทำให้ในหลายองค์การมีใช้อำนาจการตัดสินใจที่มีขอบได้ (2) เรื่องสถาบัน กรมบัญชีกลางมีประสบการณ์และมีเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ แต่อาจต้องเพิ่มศักยภาพในบางส่วน (3) เรื่องเจ้าหน้าที่ ตอนนี้อยู่ไม่มีใครอยากเข้ามาทำงาน เพราะมีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานและสายงาน จึงมีข้อเสนอให้เป็นวิชาชีพมากกว่านี้ และ (4) เรื่องการควบคุม การจัดซื้อจัดจ้างไม่ควรพิจารณาแค่กฎหรือระเบียบพัสดุ แต่ควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน และข้อปฏิบัติจริยธรรมของข้าราชการ และกฎหมาย ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.

## การอภิปรายผลการศึกษาและให้ข้อคิดเห็น

โดย Mr. Peder Blomberg, Senior Adviser in Public Procurement

รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์ ที่ปรึกษา สำนักงาน ป.ป.ช.

ดร.บัณฑิต นิจถาวร กรรมการผู้อำนวยการ IOD

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผอ.วิจัยด้านบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ TDRI

คุณชอุณหจิต สังข์ใหม่ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง

Ms.Elodie Beth Regional Advisor on Anti-corruption, UNDP

คุณสมโภชน์ โตรักษา ผู้ดำเนินการอภิปราย

รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์

ได้กล่าวถึง การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต ดังนี้

เห็นด้วยกับการกำหนดให้มี พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทย เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของต่างประเทศ ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวใช้ได้ แต่ทำให้เกิดการยกเว้นได้ง่ายและเป็นปัญหา ดังนั้น การแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้มี พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง จะช่วยลดปัญหาเรื่องทุจริตได้ สำหรับเรื่องการใช้ราคากลาง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใส เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตามหลักความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Value for money) นั้น สิ่งที่เป็นห่วงคือการได้ของคุณภาพต่ำแต่ราคาแพง

บทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 103 (7) ระบุแต่เพียงว่า หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องประกาศราคากลาง และแสดงที่มาของราคากลางว่ามาจากที่ไหน อย่างไร ระบุรายละเอียดคณะกรรมการที่กำหนดราคากลาง นอกจากนั้น การประกาศราคาเพื่อให้สังคมตรวจสอบได้ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในประเทศเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของราคา และในกฎหมายไม่เคยมีการระบุว่าราคานั้นต้องเป็นราคาเพดาน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีราคากลางแล้ว หน่วยงานนั้นอาจจะกำหนดว่าราคานั้นเป็นราคาสูงสุดที่เกินไม่ได้ ดังนั้น จึงควรทบทวนกระบวนการตั้งงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่ศึกษาในรายละเอียดก็จะตั้งวงเงินกว้าง ๆ เพื่อไว้ก่อนเข้าสภา จึงกลายเป็นเพดานราคา (Ceiling Price) แต่ความจริงราคากลางไม่ได้เป็น Ceiling price แต่เป็นราคาอ้างอิง (Reference price) เท่านั้น

กรณีตัวอย่างของโครงการติดตามการขยายสนามบินสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 สำนักงาน ป.ป.ช. เข้าไปติดตามข้อกำหนดว่าเขียนได้ถูกต้องตามหลักการหรือไม่ และสิ่งสำคัญที่เป็นความยากของคณะกรรมการติดตาม คือ การหาผู้ที่มีความรู้จริง ๆ ในเรื่องนั้น ๆ และเป็นอิสระจากโครงการนั้น หรือในกรณีเรื่องการจัดหารถเมล์ NGV 3,000 คัน ที่จะเช่าจะซื้อช่วง สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องพิจารณาจากทุกแง่ทุกมุม แม้กระทั่งเรื่องคุณภาพ มาตรฐานของแก๊ส ซึ่งมาตรฐานแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เป็นต้น

สำหรับแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคตที่สำนักงาน ป.ป.ช. ควรปรับปรุง คือ การกำหนดให้มีผู้ประเมินอิสระ (Peer Review) โครงการใหญ่ควรมีคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบคุณลักษณะที่ตั้งข้อกำหนดไว้ว่ามีความเหมาะสมในแง่ต่าง ๆ อย่างไร รวมถึง การตั้งราคา และควรสร้างกลไกการติดตามตั้งแต่ต้นอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่ทำเมื่อมีโครงการใหญ่เกิดขึ้นแต่ละครั้งเท่านั้น

ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ช. จะเห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) การป้องกัน คือ เกาะติดโครงการที่ ครม. อนุมัติ ในด้านของการป้องกันนั้นไม่มีอำนาจในการบังคับตามกฎหมายถึงอย่างไรไม่ได้กระทำผิด จึงเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ และ (2) การปราบปราม ซึ่งสามารถดำเนินการได้ ดังนั้น ประเด็นสำคัญของประเทศไทย คือ เรื่องการแทรกแซงทางการเมือง แม้ว่ากฎระเบียบมีพอสมควร แต่จากการศึกษาย้อนหลังเป็นการละเมิดอย่างจงใจ เพราะอาจคิดว่ากรณีที่ผู้บริหารทางการเมืองสั่งด้วยวาจาอาจจะได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เปิดมิติใหม่ในการติดตามบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยใช้วิธีเชิญบริษัทแม่มาให้ข้อมูลและให้บริษัทแม่มารับผิดชอบการกระทำของบริษัทลูก

### ดร.บัณฑิต นิจถาวร

กล่าวถึง การนำระบบที่ดีที่สุดของโลกมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับประเทศไทย

โดยขณะนี้เป็นการพยายามแก้ปัญหาที่มีอยู่ให้ดีขึ้นภายใต้กรอบความคิดเดิม ดังนั้น การแก้ไข ปัญหาของประเทศไทยหากไม่มีกฎหมายเฉพาะจะทำได้ยาก ที่ผ่านมามีการให้เอกภาพหน่วยงานรัฐทำเองมาก เช่น การซื้อสินค้าขึ้นเดียวกัน อบต. 4 จังหวัดอาจมีข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (Term of Reference: TOR) และ วิธีปฏิบัติต่างกัน ซึ่งการมีกฎหมายจะทำให้วิธีการทำงานของหน่วยงานราชการเหมือนกันมากขึ้น สำหรับ ประเด็นสำคัญในกฎหมายที่อยากเห็นมีดังนี้

(1) การแบ่งความรับผิดชอบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนระหว่างกรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การแก้ไขเป็นองค์รวมที่ชัดเจน

(2) การจำกัดการใช้ระบบ e-Auction ในการจัดซื้อจัดจ้างกับสินค้าบางประเภทที่ซื้อเป็นประจำ และไม่ได้ใช้ข้อมูลมาก ทั้งนี้ หากเป็นโครงการใหญ่ ๆ ไม่ควรใช้ระบบ e-Auction เนื่องจากมีข้อมูลมากเกินไป

(3) การกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจนในกระบวนการกำหนดราคากลาง วิสัยทัศน์การใช้ราคากลาง เป็นเรื่องของ Indicative Price หรือว่าเป็นราคาสูงสุด

ทั้งนี้ ดร.บัณฑิต นิจถาวร ได้ให้ข้อเสนอ 4 ข้อ ที่ควรให้ความสำคัญกับกฎหมายฉบับนี้ เพื่อลด ความเสี่ยงเรื่องคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยไว้ ดังนี้

1. เรื่องของความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลมีความสำคัญ ควรให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เมื่อเข้าไปในข้อมูลจะรู้ที่ไหน ใครซื้ออะไร เป็นอย่างไร กำลังมีการประมูลอะไร เมื่อประมูลแล้ว ใครได้ราคาเท่าไร



จ้างอะไรบ้าง ราคาเท่าไร นั่นคือ การเปิดไฟให้สว่าง เพื่อให้เห็นว่าภาครัฐจัดซื้อจัดจ้างใคร ราคาเท่าไร และให้รู้ว่าใครทำอะไร

2. การให้ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จากเดิมที่ภาครัฐทำงานฝ่ายเดียว เช่น การตั้งคณะกรรมการก็เป็นภาครัฐ ทั้งนี้ การให้ภาคส่วนอื่นจากภายนอกมีส่วนร่วมในฐานะคณะกรรมการอิสระจะช่วยเป็นหูเป็นตา ไม่ใช่ปิดไฟมืด และมีคนช่วยทานอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจ ในโครงการใหญ่ ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกระบวนการการทำงานที่เปิดเผยให้เรื่องการประมูล และการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ทางองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันกำลังผลักดันเรื่องการใช้สัญญาคุณธรรม เพราะจะเป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานจัดซื้อจัดจ้างและปฏิบัติตามสัญญา โดยมีกลุ่มคนภายนอกที่มีความรู้ในการติดตามได้

3. การให้บุคคลภายนอก เช่น บริษัทเอกชนที่ถูกจ้าง เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการตรวจสอบติดตาม (Audit) เพื่อความโปร่งใส ที่ผ่านมามาภาครัฐมัก Audit ด้วยกันเอง จึงอาจตรวจหย่อนไปหรือมีการกลั่นแกล้งกัน

4. การจัดฝึกอบรมเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง และควรมีใบประกาศว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านนี้เพื่อให้เป็นกลุ่มวิชาชีพ โดยเฉพาะทั้งภาคเอกชนและภาครัฐที่มีอาชีพนี้โดยตรง เหมือนนักบัญชี นักกฎหมาย แพทย์ คนในวิชาชีพเดียวกันก็ต้องรักษาคุณธรรมของวิชาชีพ หากหน่วยงานใดแต่งตั้งบุคลากรในการทำหน้าที่ด้านนี้ ผู้นั้นจะต้องผ่านการอบรมในวิชาชีพพร้อมทั้งได้ใบประกาศรับรอง นอกจากนี้ ควรมีการตั้งสถาบันหรือองค์กรจัดฝึกอบรมในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างให้เกิดมาตรฐาน โปร่งใส และลดความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน

### ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

กล่าวถึง การรื้อระบบจัดซื้อจัดจ้างต้องยกเครื่องครั้งใหญ่ ควรทำเป็นแพคเกจ (Package)

การเปลี่ยนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ หรือการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... นั้นอาจมองว่าดี แต่มีข้อสังเกตว่าการที่องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์มหาชนไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ดังนั้น หากจะให้ทุกหน่วยงานในภาครัฐเข้ามาอยู่ในกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ทั้งหมดจะต้องทำให้เป็นกฎหมายที่ดี ไม่จุกจิกรัดตัวเกินไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ถูกสร้างขึ้นเพื่อต้องการป้องกันคนโกง ไม่ใช่เพื่อประสิทธิภาพ ทุกวันนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่สร้างมาป้องกันคนโกงได้จริงหรือไม่หรือกลายเป็นการทำร้ายคนดี ซึ่งทุกอย่างมีต้นทุนและผลประโยชน์ การปรับเปลี่ยนกฎหมายมักจะเพิ่มไปเรื่อยๆ โดยไม่คิดว่าทุกอย่างมีต้นทุน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เคยทำวิจัยเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างโดยไปสอบถามผู้ประมูลที่ทำผิดกฎหมายอยู่เสมอ และพบว่า การเพิ่มกฎหมายก็ไม่สามารถป้องกันคนโกงได้เนื่องจากระบบตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือล้มเหลว



ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่ดี คือ ไม่ควรเพิ่มระเบียบ แต่เพิ่มอีกด้านหนึ่งที่จะทำให้ลดรายละเอียดของระเบียบที่จุกจิกได้ โดยการเปิดเผยข้อมูล เพื่อใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบโดยสายตาของประชาชน สื่อ และ นักวิชาการ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้เร็ว ต้นทุนต่ำ และผลกระทบสูง

นอกจากนี้ การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในอดีต สตง. เคยมีอำนาจยับยั้งการเบิกจ่ายได้เมื่อไม่ชอบมาพากล เรียกว่า “วางฎีกา” หากทำผิดไม่โปร่งใสก็จะไม่จ่ายเงินให้ต้องทำให้ถูก แต่อำนาจนี้ถูกยึดไปเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เนื่องจากมีการรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หาก สตง. พบการทุจริตต้องส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ช. จึงทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีงานคดึ่มากมาย ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนเรื่องกระบวนการตรวจสอบและบทบาทของ สตง. ด้วย

### คุณชุนหจิต สังข์ใหม่

ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของผลการศึกษาคู่ภาคี ดังนี้

ผลการศึกษาคู่ครั้งนี้เป็นประโยชน์ต่อกรมบัญชีกลางมาก สามารถใช้ประโยชน์เป็น Check list ได้ สำหรับการปรับแนวทางของต่างประเทศมาใช้ให้เข้ากับประเทศไทย มีความคืบหน้าในการดำเนินการ คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานของภาครัฐ โดยมีหลักการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นหลักเดียวกัน โดยที่จะไม่มีสิ่งที่เป็นรายละเอียดและยุ่งยากเกินไปอยู่ในชั้นของ พ.ร.บ. นี้ จะมีเพียงหลักการทั่ว ๆ ไป และมีขอบเขตที่ใช้กับกฎหมาย คือ

- หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และหลักการตรวจสอบ โดยคุณภาพที่นำมาใช้ประกอบกับเรื่องราคาเป็นเรื่องของการคุ้มค่า ส่วนรายละเอียดจะให้น้ำหนักสัดส่วนอย่างไรเป็นเรื่องของรายละเอียดที่พิจารณาทั้งเทคนิคและราคา
- หลักความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การที่มีการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ของหน่วยงาน และเว็บของกรมบัญชีกลาง
- หลักประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของรายละเอียดว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป
- หลักการตรวจสอบ หมายความว่า องค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบนั้น ผู้ปฏิบัติต้องมีเอกสารหลักฐานพร้อมให้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ว่าใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจอะไรต้องมีเหตุผลประกอบการดำเนินการเสมอ และต้องมีการประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างทั่วประเทศ

นอกจากนี้ เรื่องระบบการร้องเรียน จะถูกกำหนดในกฎหมายว่า จะต้องร้องเรียนจากหน่วยจากเจ้าของโครงการคือหน่วยงานจัดซื้อ แล้วหน่วยงานจัดซื้อจะพิจารณาในข้อร้องเรียนนั้น แต่สิ่งที่จะเป็นประเด็นควรจะมีบทลงโทษให้ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ สำหรับประเด็นเรื่องราคากลางใน พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง จะมี

นโยบายดำเนินการเรื่องข้อตกลงคุณธรรม ที่มีการตกลงด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ที่มายื่นซอง และผู้สังเกตการคือบุคคลภายนอกที่เข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็นในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานนั้น ตั้งแต่การทำ TOR จนจบโครงการ ทั้งนี้ จะมีการนำร่องในโครงการที่เข้าร่วมในช่วง 2-3 เดือนข้างหน้า และเรื่องสุดท้ายคือ e-procurement ซึ่งได้ทำมา 2 ระยะแล้ว คือ ระยะที่ 1 เน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ระยะที่ 2 เน้นการนำทุกวิธีที่อยู่ในระบบพัสดุเข้าไว้ในระบบ หากจัดซื้อเกินห้าพันและไม่ลงในระบบ e-GP จะไม่สามารถเบิกจ่ายในระบบ GFMS ได้ สำหรับในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลทุกส่วนราชการได้ทำไปแล้วเมื่อวันที่ 1 ตุลาคมปีที่แล้ว หากใบเสนอราคาไม่ทำในระบบ e-GP จะจ่ายเงินไม่ได้ แต่ที่เป็นปัญหา คือ หน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการนี้อาจมีปัญหาในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง และในระยะที่ 3 จะมีการปรับเปลี่ยนระบบ Auction ในเรื่อง Procurement ที่จะนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ โดยมี 2 วิธี คือ การจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-Market) และการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-Bidding) โดยจะนำร่องวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559 กับกระทรวงการคลัง

ปัญหาในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล อาจจะเป็นเรื่องการประชาสัมพันธ์น้อยในเรื่องการให้ประชาชนเข้ามาดูในเว็บไซต์ได้ว่าใครจัดซื้ออะไรบ้าง และนำไปสู่การลงนามกับใคร สัญญาเท่าไร สำคัญของสัญญาคืออะไร อย่างไรก็ตามขณะนี้ ได้มีการพัฒนาในเรื่องการทำรายงาน output report เพื่อให้หาซื้อผู้ประกอบการได้ง่ายขึ้นโดยที่มีข้อมูลอยู่ในแหล่งเดียวกัน

สำหรับเรื่องราคากลางในประเด็นความเสี่ยงธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางได้มีการประกาศราคากลางในเว็บไซต์ของ ป.ป.ช. มาตรา 103/7 แต่เวลาที่ไปตรวจประเมิน (Audit) ได้นำราคากลางนี้เป็นราคาสูงสุดของราคาการเริ่มต้นประมูล ประเด็นนี้เป็นการประกาศให้สาธารณชนได้ทราบว่าราคาสูงสุดของภาครัฐจะซื้อเท่าไร ดังนั้น ถ้าไม่มี Auction ปัญหานี้จะหมดไปในอนาคต Auction จะเหลือเพียงแค่ระบบ e-market สำหรับสินค้าทั่วไปที่ซื้อในปริมาณมาก

## Ms.Elodie Beth

ได้กล่าวถึง ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของไทยกับต่างประเทศ

ปีนี้ประเทศไทยจะเข้าสู่สมาคมอาเซียน โดยจะมีแนวโน้มของการเปิดเผย การสร้างธรรมาภิบาลตามสนธิสัญญา WTO และประเทศไทยมีความก้าวหน้าขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สำหรับเรื่องที่น่ามาปฏิรูปกันเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งองค์กรที่มีส่วนร่วมมีบทบาทในการพิจารณาสร้างความก้าวหน้าให้ทั้งภาครัฐและเอกชน การทำสัญญาคุณธรรม การผลักดันในการจัดซื้อจัดจ้างให้มีการครอบคลุมทุกแง่มุม และจากประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ มีเรื่องสำคัญ 3 ประเด็นที่สามารถดำเนินการได้ ได้แก่

1. การไม่เพิ่มกฎระเบียบแยกย่อย และอยากให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ที่กรมบัญชีกลางได้จัดทำไปใช้ในการปฏิบัติงานจริงและใช้เป็นหลักสากล

กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท การมีโครงสร้างกฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกันจะเพิ่มความระมัดระวังของการตัดสินใจให้หน่วยงานแต่ละหน่วย และเอกชนจะได้รับประโยชน์

2. การเพิ่มศักยภาพในด้านความโปร่งใสในเรื่อง e-procurement ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ในประเทศเกาหลีหลังจากการมีระบบแล้วได้มีการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นต่อสาธารณะ มีการส่งเสริมการแข่งขัน และเพิ่มความโปร่งใสต่อสาธารณชน และประธานาธิบดีเป็นผู้ริเริ่มให้มีการทำ e-government ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องรายงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ดังนั้น การมีระบบจัดซื้อจัดจ้างที่ทันสมัยจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้คุณสมบัติเหมาะสมมาทำงานและต้องผ่านการฝึกอบรม

3. การมีมาตรการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน มีกฎระเบียบมาจัดการโดยเฉพาะเรื่องกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การแข่งขันในแต่ละสถานการณ์ การกำหนดข้อกำหนด เพื่อแน่ใจว่าผู้เชี่ยวชาญไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะกรมบัญชีกลาง หรือ ก.พ.ร. ก็มีบทบาทในเรื่องนี้ และเรื่องสัญญาคุณธรรมจะสามารถช่วยในการป้องกันได้มาก ในประเทศเม็กซิโกมีการใช้สัญญาคุณธรรมเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน โดยต้องทำให้แน่ใจว่าผู้สังเกตการณ์จากภายนอกมีคุณธรรม และจะต้องมีกระบวนการภายใน มีพยาน และมีการสร้างเว็บไซต์ที่รายงานความก้าวหน้าของโครงการ ในประเด็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง นับเป็นเครื่องมือต่อสาธารณชน ประเทศเม็กซิโกจึงได้มีการเลือกมีอาชีพที่มีหลักเกณฑ์อย่างชัดเจน

### ข้อคิดเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างทางภาครัฐ

**รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์** ได้สรุปข้อคิดที่ว่า ในสังคมไทยทุกองค์ประกอบถือว่าสำคัญทั้งสิ้น ทั้งเรื่องความโปร่งใส การแข่งขันที่เป็นธรรม สัญญาคุณธรรม การ Audit การติดตาม Peer Review System การจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมืออาชีพ และกฎหมาย สำหรับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลต้องเป็นคนที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ด้วย แต่สังคมไทยยังไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยค่านิยมที่ดีได้ ดังนั้นเรื่องกฎระเบียบจึงยังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

**ดร.บัณฑิต นิจถาวร** ได้ฝากข้อคิดในการขับเคลื่อนและแก้ปัญหากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างว่าหลักของการแก้ไขปัญหาข้อมูลที่ดีที่สุดจะต้องมาจากคนที่เห็นข้อบกพร่องผลเสียต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการ และระบบที่ภาคเอกชนใช้มาก คือ การแจ้งเบาะแส แต่ในภาครัฐยังขาดความเข้มงวดเรื่องนี้

**ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์** ได้สรุปข้อคิดที่ว่า การออกแบบระบบกลไกให้สามารถป้องกันพฤติกรรมที่พยายามบ่อนทำลายระบบที่สร้างขึ้นมา หากมีข้อสมมติฐานว่าทุกคนจะต้องร่วมมือช่วยผลักดันตามที่ควรจะเป็น จะเกิดความล้มเหลวด้วยกระบวนการหลายอย่างแน่นอน ดังนั้น จึงควรให้น้ำหนักสำคัญอยู่ที่การเปิดเผยสาธารณชน

**คุณชุนหจิต สังข์ใหม่** ได้กล่าวว่า จะนำข้อคิดเห็นที่ได้จากผู้ปฏิบัติทุกภาคส่วนไปพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ต่อไป

**Ms.Elodie Beth** ได้กล่าวในมุมมองของ UNDP ว่า หัวใจหลัก คือ การปฏิบัติอย่างรวดเร็วที่สุด สิ่งที่ยากจะเห็นคือ การลงมืออย่างจริงจังในปีถัดไป สำหรับการพัฒนากฎหมายพัฒนานับเป็นก้าวสำคัญ ที่อยากเห็น รวมทั้งในเรื่องของวิชาชีพการจัดซื้อ การส่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในเรื่องธรรมาภิบาล การจัดซื้อ ผลประโยชน์ทับซ้อน ต้องพิจารณาการเปิดเผยข้อมูล บทบาทในการติดตาม และเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ที่เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนา

### ประเด็นการถาม-ตอบ และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูป

**ผู้แทนจากการไฟฟ้า** ได้สอบถามว่า กรณีงานก่อสร้างส่วนใหญ่ที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค การตั้งโรงไฟฟ้า หรือระบบส่ง ซึ่งกระบวนการเหล่านี้อาจไม่ผ่านระบบ e-Auction เป็นเรื่องการประกวดราคา ในกฎระเบียบใหม่จะเพิ่มความคล่องตัวหรือเพิ่มประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

**คุณชุนหจิต สังข์ใหม่** ได้ชี้แจงว่า ในเรื่องร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ที่กล่าวถึงอาจจะคล้าย ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติในรายละเอียด เช่น จะมีวิธีจัดซื้อจัดจ้างอะไร มีการเขียนว่าแข่งขันไม่แข่งขัน ในรายละเอียดทางหน่วยงานสามารถกำหนดได้ว่าจะมีวิธีปฏิบัติอย่างไร แต่สิ่งที่ต้องทำคือ มีประกาศในเว็บไซต์ สำหรับเรื่องการร้องเรียนต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไรตามที่กำหนดไว้ โดยสรุปในร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่จะมีความชัดเจนในหลักการการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น แต่ในรายละเอียดวิธีปฏิบัติ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างวิธีอิเล็กทรอนิกส์ได้

**ผู้แทนจากกรมชลประทาน** ได้แสดงความคิดเห็นว่า หน่วยงานกรมโยธาธิการฯ มีงบลงทุนสูง 3 หมื่นกว่าล้าน และระเบียบที่ผ่านมามีความยุ่งยาก สิ่งที่น่ากังวล คือ ที่บอกว่ามีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นหลัก โดยปกติเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ชอบทำความผิด หน่วยงานมักมุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ คนที่ทำถูกตามกระบวนการต่อให้ผลลัพธ์ไม่ดี ถือว่ายืนอยู่ได้ในระบบราชการ แต่คนที่ทำอะไรไม่ถูกต้องต่อให้ผลลัพธ์ดีเลิศกลับเป็นผู้ที่ถูกลงโทษในความผิดตรงนี้ยินยอมที่จะให้ทำถูกต้องในระบบไปเรื่อย ๆ ก็เกิดข้อกล่าวหาว่า ข้าราชการเข้าขามเย็นขาม ส่งผลให้ต้องเดินตามระเบียบ การสร้างคนดีทั้งสังคมต้องมองทั้งภาครัฐและเอกชน

**Mr.Peder Blomberg** ได้กล่าวถึง 2 เรื่องที่มุ่งเน้น คือ เรื่องการฮั้วกัน และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน โดยจุดประสงค์เรื่องนี้คือ การกำหนด การตรวจสอบ และการลดความเสี่ยงธรรมาภิบาลจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้น ควรมีการสร้างความตระหนักให้เจ้าหน้าที่ และจำเป็นต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติม การมีตัววัดที่บ่งชี้สัญญาณอันตราย ด้าน Red Flag indicator (เป็นการวิเคราะห์หว่า กิจกรรมที่จะทำจะมีแนวโน้มที่เกิดความเสี่ยงมากหรือไม่ หากมีความเสี่ยงมาก อาจจะต้องมีมาตรการมากขึ้น) มีการใช้ในระดับสากลในองค์กรต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย ธนาคารโลก และสหภาพยุโรป โดยมีการกำหนดนิยามและขอบเขตแนวทางในเรื่องการตัดสินบน

และการประมูลเป็นหัวข้อแรก ทางด้านฮั้วประมูลเป็นเงื่อนไขการติดสินบน เรื่องการฉ้อโกง การปั่นราคาให้สูงกว่าความเป็นจริง การส่งบิลที่ไม่ได้มีการดำเนินการและไม่สามารถทำตามข้อกำหนดในสัญญา สำหรับข้อตกลงที่จะร่วมประมูลกัน มีการหมุนเวียนการเข้าร่วมประมูลโดยให้ผู้เข้าร่วมประมูลสลับกันไป เพื่อให้ดูว่ามีความโปร่งใสยุติธรรม รวมทั้งเรื่องแนวทางการปฏิบัติแก้ไขปัญหาในเรื่องการบิดเบือนกลไกการตลาดจากการกำหนดและตรึงราคาของตลาดรายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งไม่กีราย อันส่งผลต่อความเสี่ยงในระบบ e-Auction สูง

ประเภทของการติดสินบน มีการจ่ายเงินเพื่อติดสินบนเมื่อได้รับราคาประมาณ 5-20% ของมูลค่าสัญญา เป็นตัวเลขในระดับสากล สำหรับประเทศไทยมีการจ่ายถึง 30% สำหรับบางโครงการ โดยอาจมีการจ่ายเงินให้กับผู้ทำการตรวจสอบ รวมทั้งมีการจ่ายทางอ้อมในรูปแบบอื่น เช่น ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ค่าบันเทิงต่าง ๆ สำหรับตลาดที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการฮั้วประมูลกัน จะมีลักษณะผู้เข้าร่วมน้อยราย ไม่มีผู้สนใจหรือผู้ค้ารายใหม่ สินค้ามีความหลายคลึงกัน มีสินค้าที่ทดแทนได้น้อย มีการประกวดราคาในงานประเภทเดิมเป็นประจำ และอุปสงค์จากภาครัฐที่คาดการณ์ได้ หากมีข้อจำกัดในตลาดก็จะมีความเป็นไปได้มากขึ้นที่จะควบคุมการฮั้วกัน และการมีข้อมูลมากจะเป็นประโยชน์มากในความคุ้มค่าเงิน หรือความโปร่งใส แต่อาจจะถูกใช้ไปในทางที่ผิดถ้ามีเจตนาที่จะก่อให้เกิดการฮั้วประมูล ดังนั้น จึงต้องมีการผสมผสานกันในความต้องการที่คาดการณ์ได้ และขึ้นอยู่กับว่าตลาดนั้นเป็นอย่างไร ถ้ามีผู้เล่นเป็นจำนวนมากในตลาด มีอุปสงค์ที่คาดการณ์ได้ อาจจะไม่มียผลต่อการมีความเป็นไปได้ที่จะฮั้วกัน แต่การมีผู้เล่นน้อยรายก็ รวมทั้งมีสถานการณ์ที่มีผู้ผูกขาดในตลาดรายเดียวหรือมีไม่กี่รายเท่านั้น อาจทำให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการฮั้วกัน

ในหลายประเทศการโกงการประมูลหรือการติดสินบนจะมุ่งเน้นในเรื่องวงจรของการจัดซื้อจัดจ้าง ประเด็นความเสี่ยง ขั้นตอนก่อนการประกวดราคา หรือขั้นตอนการเสนอราคา มีการส่งหนังสือชี้ชวน การยื่นเอกสาร เอกสารประกวดราคา การเปิดซอง หรือเอกสารที่มีการเสนอราคา การบริหารจัดการเรื่องสัญญา โดยปัจจัยความเสี่ยง ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผน อาจกำหนดว่ามีรายการที่ไม่จำเป็น ปรากฏอยู่ใน TOR จึงจำเป็นต้องอนุมัติงบประมาณ เพื่อจุดประสงค์โครงการนั้น ๆ และมีวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การประกวดราคาการแข่งขัน หรือใช้วิธีการเหตุผลเพียงพอ แต่ใช้การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ หรือการใช้ e-Auction วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษหรือไม่ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงก็มีลักษณะแบบพิเศษในระบบของการจัดซื้อจัดจ้าง บางครั้งก็มีเหตุผลบางครั้งก็ไม่มีเหตุผลที่จำเป็น โดยอาจไม่มีการทุจริตโกงการประมูล หรือติดสินบน แต่อาจมีเหตุผลอื่น ๆ ที่ต้องการเร่งกระบวนการให้ทันระยะเวลาที่กำหนด สำหรับกรณีแบ่งซื้อแบ่งจ้าง มีการแบ่งสัญญาออกเป็นส่วน ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงเรื่องหลักเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ และด้านเกณฑ์การคัดเลือกอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีเตรียมการคัดเลือกหรือกำหนดคุณสมบัติหรือเกณฑ์การประเมินที่มีเจตนาเอื้อประมูลให้ผู้เข้าร่วมรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นการทำข้อมูลให้รั่วไหล หรือมีการเปิดเผยข้อมูลผู้ที่มีคุณสมบัติ หรือวิธีการที่คัดเลือกผู้ชนะที่บิดเบือนหรือไม่ยุติธรรม รวมทั้งการบริหารสัญญานั้นไม่ดี ผลลัพธ์ของงานไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกรณีของความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นไปตามประสบการณ์ในระดับสากล

นอกจากนี้ ได้กล่าวถึง Red Flag และการแจ้งเตือนสถานการณ์อันตรายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีตัวอย่างสัญญาณบ่งชี้ที่ระบุความผิดปกติที่ถูกนำมาใช้ ได้แก่ รายการที่ไม่สอดคล้องกับงบประมาณหรือข้อกำหนดโครงการ การทำเอกสารประกวดราคาไม่ชัดเจน การขึ้นนำ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ไม่ปกติ การเสนอชื่อผู้ชนะการประกวดโดยไม่ผ่านขั้นตอน การทำหลายสัญญากับงานบริการที่ไม่เกี่ยวข้องในสัญญาเดียวกัน ราคาที่แตกต่างกันไม่สามารถอธิบายได้ ผู้ชนะการประมูลที่มีราคาต่างกันเล็กน้อย การรับเอกสารประกวดราคาเย็นล่าช้า การเคาะราคาที่ผิดปกติ การเปลี่ยนแปลงราคาหรือเกิดจากการคำนวณอัตราส่วนสัญญาเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้ชนะการประมูลเริ่มต้นที่ การขาดลายเซ็นของตัวแทนผู้ค้า ประเมินผลที่ไม่ตรงตามเอกสาร คณะกรรมการประเมินเงื่อนไขที่เสนอราคาต่ำสุดที่พิจารณาว่าไม่มีความรับผิดชอบ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการให้ราคาการประมูลโดยเจ้าหน้าที่ภายนอก และการเปลี่ยนเงื่อนไขสัญญา

Mr.Peder Blomberg ได้แนะนำเกี่ยวกับ Guideline ที่ระบุความเสี่ยง ตัวบ่งชี้สัญญาณอันตราย (Red Flag) ว่าได้มีการนำเสนอตัวชี้วัดความเสี่ยงที่สำคัญในแต่ละขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างไว้เมื่ออ้างอิงถึงระบบ e-Auction ในระบบยุโรปจะพูดถึงโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นสิ่งที่พิจารณาร่วมกันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ เรื่องสำคัญที่มุ่งเน้นคือการเรียนรู้ว่าตลาดทำงานอย่างไร มีบริษัทใดเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย บริษัทนั้นมีชื่อเสียงอย่างไร มีประสบการณ์ทำงานร่วมกันหรือไม่ ข้อมูลการประมูลในอดีตเป็นอย่างไร มีการขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สัญญาอื่นในองค์กรภาครัฐ และการแบ่งปันข้อมูลกันหรือไม่

ดังนั้นการผลักดันข้อตกลงคุณธรรม ควรครอบคลุมถึงเอกสารและข้อเสนอ การแจ้งเตือนผู้ค้า ควรมีการรายงานไปยังผู้เกี่ยวข้องอย่างไร การเปิดเผยข้อมูลหรือกิจกรรมการจ้างเหมาช่วงต่าง ๆ การกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมในการรับประกันว่ามีการเสนอราคา การขอสงวนสิทธิ์สัญญากับผู้ชนะที่มีข้อสงสัยว่าจะสมยอมกันในการเสนอราคา การดึงดูดผู้เข้าร่วมประมูลให้มากที่สุด โดยการสร้างให้ข้อกำหนดมีความชัดเจน เข้าใจง่าย การสร้างความมั่นใจว่าภาครัฐมีความน่าสนใจสูง การลดข้อจำกัดที่ไม่จำเป็นสำหรับผู้ค้า การอำนวยความสะดวกในการประมูลและการเสนอราคา การให้ใช้จ่ายในการประมูลเสนอราคาต่ำ การสร้างอุปสรรคเพื่อกีดขวางการสื่อสารระหว่างผู้ค้า การหลีกเลี่ยงรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างที่คาดเดาได้ การลงนามในข้อที่เป็นความลับ และควรมีการประยุกต์ใช้มาตรฐานที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งการจัดอบรมการตรวจสอบกับกลุ่มบริษัทที่เข้าร่วมประมูล

Mr.Peder Blomberg กล่าวต่อไปว่า การดึงดูดของตลาดมีความสำคัญมากในการเตรียมเสนอประกวดราคา และจำนวนการประกวดราคาเป็นสิ่งบ่งชี้ดึงดูดทางตลาดภาครัฐ จากสถิติพบว่า โดยเฉลี่ยมีผู้เข้าประกวดต่อครั้งประมาณ 3-5 ราย ซึ่งถือว่าค่อนข้างจะต่ำถ้าเปรียบเทียบกับระดับสากล คำถามคือ มีหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมากมายแต่สามารถยืนยันได้หรือไม่ว่าอัตราการมีส่วนร่วมในการประกวดราคาใดเป็นอัตราที่ดีและยอมรับ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์บริษัท พบว่า บริษัทจะเลือกเข้าไปประกวดราคา โดยพิจารณาจากประเภทสัญญา ขนาดและประเภทของการประกวดราคา ดังนั้น การยืนยันว่าการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างเพียงพอหรือไม่ จะเป็นสัญญาณบ่งชี้ที่น่าสนใจ



สำหรับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการจัดการ คำนิยาม “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ใน OECD คือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว ทางด้านของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจมีผลประโยชน์ที่แอบแฝงและส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความขัดแย้งของกฎหมายกฎระเบียบ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือสหภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในแนวทางหรือคำสั่งการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ หากกล่าวถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนการจัดซื้อจัดจ้าง ควรแยกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. การบริหารงานภาครัฐที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในตำแหน่งที่มีความเสี่ยงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จากบริษัทหรือผู้เข้าประกวดราคา ในทางทฤษฎีอาจจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตัดสินใจเป็นตามผลประโยชน์ทางธุรกิจเท่านั้นอาจไม่มีเงื่อนไขอื่น การตัดสินใจเป็นความเสี่ยงในการประพฤติโดยมิชอบ หากพิจารณาความเสี่ยงเรื่องการบริหารรัฐกิจก็คือการจัดสรรงบประมาณที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว การจัดทำ TOR โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว คณะกรรมการกำหนดว่า TOR ไม่ควรมีสมาชิกหรือคณะกรรมการที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องเพื่อกำหนดข้อกำหนดให้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ค้าบางราย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว การประเมินและการประกาศให้ผู้ชนะประมูลได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว การบริหารสัญญาเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการด้วยผลประโยชน์ส่วนตัว

2. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดจากผู้ค้าที่เข้าร่วมประกวดราคา การเป็นเจ้าของหรือความสัมพันธ์เชิงธุรกิจนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อนในการเสนอราคา โดยปกติแล้วต้องมีการเปิดเผยและควรมีการแสดงผลที่ดีที่สุดในการกำหนดว่าผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นหรือไม่ สำหรับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจะต้องมีนโยบายและกรอบแนวทางชัดเจนในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้น ต้องมีการประกาศให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลงนามรับรู้ถึงผลประโยชน์ทับซ้อน การหมุนเวียนสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อไม่ให้อยู่ในตำแหน่งนานเกินไป สำหรับการประกวดราคาหรือสัญญาบางประเภทควรมีข้อความของผู้เข้าร่วมประกวดราคาว่าต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

**คุณขวัญพัฒนา สุทธิธรรมกิจ** กล่าวถึงในประเทศไทยว่า มีหลายประเด็นที่ประเทศได้ดำเนินงานเพื่อให้ได้งาน และเป็นความเสี่ยงด้วยระเบียบที่รัดเกินไป จึงควรมีการแบ่งในกรณีเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน การพิจารณาเรื่องความเสี่ยง ไม่ใช่พิจารณาแค่กระบวนการหรือแก้ไขที่ละจุด แต่เป็นการแก้ไขในภาพใหญ่นอกจากนั้น ในการเก็บข้อมูล จะไม่ได้พิจารณาว่าทำถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ แต่จะพิจารณาว่ามีวิธีปฏิบัติตามที่กำหนดหรือไม่ เพื่อเป็น checklist ว่าเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการจัดซื้อจัดจ้าง และหากเป็น Red Flag หลายจุด จะต้องมีการอธิบายเหตุผล ซึ่ง Red Flag system จำเป็นต้องมีข้อมูลจากหลาย ๆ แห่ง เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลว่ามีประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอย่างไร และจากการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่มักกำหนด Red Flag ไม่ถูกต้อง

สำหรับวิธีการแก้ไขปัญหาจากการที่ภาคเอกชนที่ไม่อยากทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยใช้กลไกตลาด การเข้าในตลาดจะทำให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งเชื่อมโยงกับเรื่องนโยบาย การกำหนดราคากลาง อย่างไรก็ตาม



สาเหตุหลักสำคัญที่ไม่มีการแข่งขันในตลาดของประเทศไทย เนื่องจากระเบียบเข้ม เมื่อกำหนดราคากลางทำให้มีบริษัทที่แข่งขันได้จริงไม่กี่แห่ง ทำให้ผลที่ตามมาคือ การทำลายกลไกตลาด ดังนั้น ควรต้องทำให้เกิดการแข่งขันจริงในตลาดโดยระเบียบจัดซื้อจัดจ้างหรือการปฏิบัติต้องดึงดูดให้ภาคเอกชนเข้าทำงานด้วย

**คุณขวัญพัฒนา สุทธิธรรมกิจ** ได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญ 2 ประการจากการสำรวจบริษัทที่ยื่นประมูลหรือประกวดราคา คือ 1) การเก็บข้อมูลทำได้ยาก และ 2) ความชัดเจนถูกต้องของข้อมูล เพื่อป้องกันการถูกฟ้องกลับ ดังนั้น แม้ว่าการหาข้อมูลมีความยากจึงต้องมีวิธีจัดการ ทั้งนี้ จากการถามไปในแบบสอบถามพบว่า ทุกหน่วยงานไม่มีการจัดการในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยทรัพย์สินก่อนจะเริ่มดำเนินการ การให้เซ็นต์ก่อนว่าไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทที่ยื่นประมูล นอกจากนี้ ยังพบว่า บางหน่วยงานมีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นขั้นเป็นตอนและมีการอบรม

สำหรับความเสี่ยงในสองเรื่องที่ยังไม่ได้กล่าวถึง คือ 1) เรื่องการแทรกแซงทางการเมือง และ 2) การใช้ดุลยพินิจ หากมีการดำเนินการตาม checklist ที่เสนอ ตั้งแต่ नियาม รูปแบบต่าง ๆ สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น และวิธีป้องกัน ซึ่งอยากให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากผู้ปฏิบัติระหว่างกันเพื่อนำไปค้นหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

**ผู้แทนจากกรมโยธาธิการฯ** ได้กล่าวถึง กรณีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ทางกรมโยธาธิการฯ มีการให้เข้าเสนอชื่อ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่ามีการไขว้กันหรือไม่ เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่ หากพบจะทำการคัดชื่อออก แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งรู้ว่าบริษัทที่เข้ามามีเจ้าของรายเดียวและชื่อเจ้าของไม่ปรากฏเพื่อต้องการหลบเลี่ยง ซึ่งในการทางเอกสารจะต้องให้ผ่าน ดังนั้นจึงควรปรับค่านิยมและพัฒนาคนไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงกฎระเบียบ

**Mr.Peder Blomberg** ได้กล่าวถึงประเทศไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและเพิ่มขีดความสามารถ จึงอยากให้นั้นเรื่องเชิงบวกของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ และมีมูลค่า 10-20 % ของ GDP โดยมีการเชื่อมโยงกับหน้าที่การรับใช้สังคมและประชาชนผู้เสียภาษี ซึ่งต้องทำให้มั่นใจว่าภาครัฐได้ส่งมอบคุณค่าของบริการ

## กล่าวปิดงาน

## โดยนางกิตติยา คัมภีร์ ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.

หลังจากวันนี้ไปสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับ UNDP จะรับข้อเสนอจากที่ประชุมไปปรับปรุงแนวทางให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และนำไปจัดทำเป็นคู่มือแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ แจกจ่ายแก่ทุกส่วนราชการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าเป็นคู่มือที่วางไว้ ส่วนราชการจึงควรนำ Red Flag ที่กำหนดไว้ในคู่มือฯ ดังกล่าว ไปใช้ในการศึกษา วิเคราะห์การดำเนินงานของส่วนราชการว่ามีปัญหาอะไรบ้าง มีสถานการณ์ที่บ่งชี้ให้เกิดการทุจริตหรือไม่ และควรมีการเก็บสถิติว่าสถานการณ์ใดเกิดขึ้นแล้ว หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตขึ้น และนำเสนอข้อเสนอแนะในการป้องกันเรื่องนี้อย่างไรแก่หัวหน้าส่วนราชการต่อไป

สำหรับการอภิปรายและให้ข้อคิดเห็นในวันนี้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก และขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง ที่สละเวลามาช่วยทำให้การศึกษาเรื่องแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐบรรลุผลเป็นอย่างดี